

A Crise do Presidencialismo Brasileiro

A Questão da Estabilidade do Poder Executivo

Asafe Nascimento Moreira Faria

Orientador: Professor Doutor José Luís Moura Jacinto

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política.

Lisboa

2018

AGRADECIMENTOS

A meu Senhor e Salvador Jesus Cristo, pelo dom da vida, pela saúde, por minha família e por todas as bênçãos concedidas.

Aos meus amados pais, Reubem e Mônica, e à minha irmã Andréa, por todo apoio e encorajamento.

À Dona Maria Camila Mégre e à Dona Paula Casanova, pelo carinho com que me acolheram em Portugal.

Ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa, pela oportunidade ímpar e pelo ensino de excelência.

Ao meu orientador, Professor Doutor José Luís Moura Jacinto, pela imprescindível contribuição com seu saber, atenção, incentivo, presteza e dedicação na consecução deste trabalho.

Aos ilustres professores integrantes da banca avaliadora, pelo tempo dispensado na leitura deste trabalho, por suas construtivas contribuições e pelo estímulo a que eu prossiga em minha trajetória acadêmica.

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1: A Doutrina da Separação dos Poderes	8
Capítulo 2: Sistemas de Governo	13
Capítulo 3: Parlamentarismo	16
Capítulo 4: Presidencialismo	20
Capítulo 5: O Ultrapresidencialismo Brasileiro	31
Capítulo 6: Presidencialismo de Coalizão	57
Capítulo 7: Impeachment: Supremacia do Legislativo?	63
Conclusão	73
Bibliografia	75

INTRODUÇÃO

O sistema de governo brasileiro pós-1988 tem sido classificado por muitos como um **presidencialismo de coalizão**, isto é, um regime presidencial fortemente influenciado pelo pluralismo partidário. Trata-se, em primeira abordagem, de um presidencialismo “clássico”, um sistema de governo estruturado conforme a **doutrina da separação dos poderes**, doutrina esta que tem por principal característica a independência do mandato presidencial em relação aos demais órgãos de soberania estatal, sobretudo em relação aos órgãos legislativos. Isso significa que, *a priori*, o Presidente da República não depende do suporte dos membros dos órgãos legislativos para assumir a presidência nem para permanecer neste cargo até o fim do mandato previsto por lei. A doutrina clássica prescreve a existência autônoma dos ocupantes de cargos executivos em relação aos ocupantes de cargos legislativos, e vice-versa.

No entanto, o termo “de coalizão” indica o reconhecimento de uma realidade política incontornável: a de que, para governar, o Presidente da República necessita do apoio dos membros do Congresso Nacional, e, por conseguinte, do apoio dos partidos políticos que eles representam. Desta forma, a classificação do sistema de governo brasileiro como “presidencialismo de coalizão” aponta para o fato de que, no Brasil, **o presidencialismo só funciona quando amparado pelos partidos políticos com representação no Congresso**; outra forma de dizê-lo é esta: no Brasil, **o Executivo depende do Legislativo para governar**; sem o apoio deste, aquele torna-se ineficaz.

Essa afirmação inicial, no entanto, diz respeito a uma verdade quase imperceptível ao observador comum na maior parte do tempo. Isto acontece porque, ao se analisar mais atentamente o funcionamento do presidencialismo brasileiro verifica-se que este afastou-se muito da concepção “clássica” de presidencialismo. Em suas origens teóricas, e em sua primeira materialização histórica – nos Estados Unidos da América de fins do século XVIII –, o presidencialismo, fundamentado pela doutrina central da separação dos poderes, atribuía aos diferentes **órgãos de soberania do Estado** funções distintas: ao Legislativo, caberia a produção normativa; ao Executivo, governar e administrar, garantindo a aplicação concreta das leis; e, ao Judiciário, zelar pela observação e pelo cumprimento das leis.

A distribuição de funções e atribuições aos diferentes órgãos de soberania estatal ainda existe, nominalmente e na prática. Porém, com o passar do tempo, sobretudo com o advento, no século XX, do chamado Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), constatou-se uma **relativização** crescente da outrora rígida distribuição de funções entre os órgãos de soberania, de modo que, cada vez mais, o Poder Executivo passou a acumular atributos antes tidos como restritos aos demais Poderes, sobretudo prerrogativas de natureza legislativa. Tal é o caso da presente Constituição política brasileira.

A Constituição brasileira de 1988 expandiu consideravelmente os poderes do Presidente da República, para além do que tradicionalmente se atribuía aos órgãos do Poder Executivo. O fortalecimento da Presidência da República deu-se em detrimento do Congresso Nacional e por causa deste: ante a habitual “paralisa” e lentidão das deliberações legislativas, e diante da necessidade de ação rápida e imediata que a sociedade contemporânea exige do governo, optou-se por capacitar o Presidente com poderes legislativos, dentre os quais destacam-se as **medidas provisórias**¹, que possibilitam ao Presidente, na prática, governar via “decretos temporários”, driblando assim as longas deliberações legislativas.

Logo, ao mesmo tempo em que o Presidente necessita do apoio de uma **ampla coalizão multipartidária** para governar (daí o termo “presidencialismo de coalizão”), ele também possui **poderes de iniciativa legislativa** que lhe permitem superar as dificuldades impostas pelo processo legislativo ordinário, assim como centralizar o processo legislativo sob a direção da Presidência – como fica demonstrado pelo poder presidencial de editar medidas provisórias, de convocar extraordinariamente o Congresso e pelo direito privativo de iniciar legislação sobre temas específicos previstos em lei. Ora, se isso não é uma controvérsia, trata-se no mínimo de um paradoxo! O sistema político brasileiro, ao mesmo tempo em que admite a necessidade do apoio do Congresso para haver governo, capacita o Presidente da República para governar “por cima” da vontade e interesse dos parlamentares.

Por mais paradoxal que tudo isso seja, o fator “coalizão” não pode nunca ser desprezado! Isso porque, por mais que um Presidente se valha de artifícios monocráticos para contornar eventuais obstáculos no Congresso Nacional, a perda do suporte da coalizão multipartidária que ajudou a elegê-lo pode ser fatal para a sua permanência no cargo até o fim de seu mandato. Em

¹ Decisões editadas pelo Presidente, com força de lei imediata, que podem ser avaliadas, modificadas ou rejeitadas pelo Congresso num prazo máximo de 120 dias, após o qual as medidas provisórias perdem sua eficácia.

situações normais, a confrontação diária com deputados e senadores pode ser evitada ou amenizada, sem grandes danos para o Presidente; mas, quando as forças partidárias dentro do Congresso se posicionam contra seu governo, aí governar se torna uma quase impossibilidade, com o sério potencial de causar um fim prematuro da administração presidencial.

Apesar de o Brasil adotar, oficialmente, um sistema presidencialista de governo, o jogo partidário que se desdobra na arena do Congresso Nacional faz com que a governabilidade do país se assemelhe bastante ao cenário observado em regimes parlamentaristas, com o principal diferencial sendo a maior dificuldade de remover o Chefe de Governo, devido à rigidez imposta pelo mandato fixo. No entanto, havendo vontade política suficiente, a remoção acontece.

A história brasileira recente oferece dois casos concretos de remoção do chefe do Executivo nacional: os julgamentos de *impeachment* de Fernando Collor de Mello, em 1992, e de Dilma Rousseff, em 2016. No caso de Collor, este elegeu-se sem contar com o apoio de uma maioria legislativa; no caso de Dilma, sua coalizão multipartidária desmanchou-se, retirando seu suporte e voltando-se contra a Presidente da República.

O mecanismo de *impeachment*, previsto pela Constituição, possibilita ao Congresso Nacional exonerar o Presidente da República, desde que este seja condenado por praticar algum crime de responsabilidade. O processo de *impeachment* inicia-se na Câmara dos Deputados, onde se decide se a acusação contra o Presidente é admissível ou não. Caso a maioria qualificada de $\frac{2}{3}$ dos deputados admita a validade da acusação, o Presidente da República fica suspenso de suas funções e passa a ser julgado pelo Senado Federal.

Importa ressaltar que, apesar de ser necessária uma acusação fundamentada legalmente, a instauração de um processo de *impeachment* é, em essência, um ato político. Em se tratando do Presidente da República, os crimes de responsabilidade são tratados como infrações político-administrativas², sujeitas a julgamento de natureza predominantemente política.

Ora, uma vez que se reconhece o “caráter eminentemente político”³ que permeia todo um processo de *impeachment*, desde a sua admissão pela Câmara dos Deputados até a sentença final dada pelo Senado, fica por demais evidente que, na prática, a autonomia do ocupante de cargo Executivo em relação aos demais Poderes não é 100% garantida. Se um *impeachment*

² Mendes & Branco, 2016: 984.

³ Mendes & Branco, 2016: 987.

presidencial é um fenômeno de natureza política – e não meramente jurídica ou criminal –, então pode-se alegar que o presidencialismo não difere tanto assim do parlamentarismo no que se refere à **supremacia legislativa**: em ambos os sistemas, o Legislativo detém o poder de, em última instância, derrubar o governo executivo.

A possibilidade de *impeachment* do Presidente da República demonstra a importância de este conseguir manter viva dentro do Congresso a coalizão multipartidária que o ajudou a se eleger. Afinal, se o Presidente tiver a seu favor o suporte da maioria dos deputados, esta maioria poderá barrar a admissão de qualquer acusação contra o Presidente; se a maioria dos senadores permanecer aliada ao Presidente, este estará protegido contra um julgamento que decida pela sua remoção definitiva da Presidência – no caso de o processo de *impeachment* ter sido aprovado na Câmara dos Deputados; a vantagem do Presidente melhora ainda mais se este contar com o apoio majoritário em ambas as Casas legislativas.

Com o que foi preliminarmente exposto até o momento, conclui-se que o suporte da maioria legislativa é necessário não apenas para melhorar a governabilidade (para evitar os impasses entre o Executivo e o Legislativo), mas também para garantir a sobrevivência da própria administração presidencial. Logo, ao contrário do que é previsto pela doutrina da separação dos poderes, não há, de fato, uma independência orgânica entre os órgãos de soberania executivo e legislativo; pode haver distribuição de funções, e investiduras independentes, mas a “estabilidade do mandato presidencial” revelou-se um mito. O Presidente da República é eleito pelo Povo, mas pode ser exonerado pelo Congresso antes de completar os quatro anos de mandato para o qual foi eleito.

• • •

Dito isto, chegamos ao tema desta dissertação: **a questão da estabilidade do Poder Executivo**. Estaria o presidencialismo brasileiro passando por uma crise? O sistema de governo presidencialista é realmente capaz de assegurar a estabilidade do Executivo nacional?

O que os defensores ou apologistas do sistema de governo presidencialista chamam de “estabilidade do Executivo” nada mais é do que a duração ininterrupta do mandato presidencial. O argumento costuma dizer que, enquanto nos regimes parlamentaristas um Gabinete não tem a certeza de quanto tempo ficará encarregado de suas funções executivas (pois a maioria

parlamentar que sustenta o governo pode se desfazer a qualquer momento), no presidencialismo o Presidente da República tem mais confiança na execução de seu trabalho, porque a separação dos poderes, além de funcional, é orgânica: ou seja, o mandato presidencial é independente da vontade parlamentar, e sua duração é fixa, predeterminada por lei. Sendo assim, em termos comparativos, um Presidente da República possuiria melhores condições para implementar seu plano de governo do que um Primeiro-Ministro.

No entanto, como mencionado anteriormente, o “mandato ininterrupto” do Presidente da República não passa de um mito, já que, no Brasil, o Congresso Nacional (sobretudo o Senado Federal) tem o poder de remover o Presidente do cargo antes da conclusão do mandato, via *impeachment*. A natureza essencialmente política do *impeachment* enfraquece ainda mais a noção de estabilidade do mandato presidencial, dado que o arranjo das forças políticas dentro do Congresso é instável, principalmente porque vigora no Brasil um **sistema multipartidário fragmentado**, onde vários partidos estão constantemente refazendo suas alianças políticas.

Demonstrações empíricas da ilusão de estabilidade da Presidência – os julgamentos de *impeachment* –, aliadas à atribuição constitucional de poderes e prerrogativas legislativas ao Presidente da República, são fortes indícios de que o sistema político brasileiro se afastou muito da prática do presidencialismo clássico. De fato, há quem diga que o presidencialismo brasileiro se assemelha mais ao parlamentarismo europeu do que se imagina (Limongi, 2006).

Isso, por si só, não seria um problema, não fossem as tensões criadas pela contradição entre princípios constitucionais e prática política. O desempenho do Estado, do governo da União, é prejudicado por essa contradição que, além disso, contribui para deteriorar a legitimidade das instituições. Quando a prática política difere dos princípios de fundamentação do sistema de governo, abre-se a possibilidade de questionamento de todo o regime político. Principalmente quando se vive em contexto de acentuada polarização política, num país já marcado por grandes disparidades sociais e econômicas.

O caso mais recente de *impeachment* presidencial, que viu a destituição de Dilma Rousseff, demonstrou de certa forma o quanto as contradições do presidencialismo brasileiro podem contribuir para o aumento das tensões políticas e do questionamento das instituições. Para muitos eleitores, Dilma foi vítima de um “golpe parlamentar”, algo inaceitável quando se acredita piamente que o Brasil adota um modelo presidencialista de governo. A remoção de

uma Chefe de Governo eleita popularmente, conduzida por um Congresso Nacional seguindo motivações políticas, fere o princípio da separação dos poderes, a independência orgânica entre o Executivo e o Legislativo. Afinal, se o Presidente não tem, em hipótese alguma, o direito de dissolver o Congresso Nacional, por que este último pode dissolver a Presidência? Não seria isso uma injustiça: privilegiar um Poder sobre o outro, quando, em teoria, deveria haver um equilíbrio entre eles?

Esta dissertação tem por objetivo constatar a veracidade sobre a estabilidade do Poder Executivo no Brasil, elemento este que tradicionalmente é apresentado como a principal vantagem do presidencialismo. Este estudo, portanto, insere-se no campo acadêmico das Ciências Políticas, mais especificamente na área da Política Comparada, dedicada a fazer análises comparativas entre os diferentes modelos ou sistemas de governo, com destaque para aqueles que se manifestam em sociedades democráticas: o parlamentarismo, o presidencialismo e sistemas híbridos (semi-presidencialismo ou semiparlamentarismo).

Quanto à metodologia aqui adotada, optou-se por uma abordagem de natureza híbrida, ao mesmo tempo quantitativa e qualitativa, opção essa que advém dos diferentes tipos de materiais utilizados no desenvolvimento do texto, quais sejam: a legislação suprema brasileira (Constituição Federal de 1988), acontecimentos históricos recentes de grande relevância política (os processos de *impeachment* de Collor e Dilma), bem como teorias, conceitos e argumentos da literatura política voltada ao estudo dos sistemas de governo. Logo, pode-se dizer que esta dissertação faz uso de uma abordagem metodológica mista que se desdobra numa análise tripartite do tema “presidencialismo brasileiro em crise”: há aqui uma análise normativa, empírico-histórica e teórico-comparativa sobre o Poder Executivo presidencial do Brasil.

A análise normativa faz-se essencial devido à necessidade de se saber como está estruturado o sistema de governo presidencialista brasileiro, quais são os princípios jurídicos e filosóficos ordenadores deste sistema e quais os poderes ou atribuições que a lei confere aos diferentes atores políticos e como ocorre sua distribuição. Sem esse conhecimento, é impossível fazer qualquer avaliação quanto ao bom ou mau desempenho do presidencialismo brasileiro, é incoerente fazer qualquer afirmação quanto a existência ou não de uma crise sistêmica. Antes de se fazer qualquer juízo de valor é essencial conhecer os parâmetros conceituais e jurídicos de referência para se julgar *o que é* com base no que *deveria ser*.

A análise histórico-empírica é de uma obrigatoriedade inescusável, dado que a escolha do tema desta dissertação deriva da observação de fatos históricos reais transcorridos muito recentemente no cenário político brasileiro, observação esta que despertou o interesse do autor em investigar o funcionamento *de jure* e *de facto* das instituições governativas nacionais de modo a formar uma opinião mais racional quanto à percepção inicial de crise generalizada do presidencialismo brasileiro. A execução deste tipo de análise requereu a adoção de uma metodologia quantitativa para corroborar ou refutar qualquer avaliação qualitativa sobre o sistema de governo do Brasil atual. Foi feita uma coleta de dados a respeito da composição partidária do Congresso Nacional durante os mandatos dos dois presidentes depostos via *impeachment*, bem como uma medição da participação absoluta e relativa dos Poderes Executivo e Legislativo no processo legislativo nacional. Esse tipo de informação quantitativa permitiu avaliar o peso real dos diferentes órgãos públicos dentro do sistema político brasileiro, assim como fundamentar a constatação de que a estabilidade da Presidência da República é determinada pelos órgãos parlamentares.

Por último, a análise teórico-comparativa sobre os sistemas presidencial e parlamentar de governo permeiam o texto do princípio ao fim, trazendo argumentos que permitem esclarecer porque a estabilidade do Poder Executivo varia a depender de diferentes circunstâncias, como a estruturação formal do poder político, a flutuação constante da interação das forças políticas, e o contexto sociocultural mais amplo no qual o sistema político está inserido.

Este trabalho consta deste capítulo introdutório, seguido por mais sete capítulos de desenvolvimento do tema de investigação. O Capítulo 1 apresenta a doutrina clássica da separação dos poderes, que fundamenta a discussão teórica sobre os diferentes sistemas de governo das democracias atuais (Capítulos 2, 3 e 4), e serve como ponto de partida para a análise jurídico-normativa do presidencialismo brasileiro feita ao longo dos Capítulos 5, 6 e 7. Nesses três capítulos finais, a análise empírica-quantitativa é feita simultaneamente, de modo a permitir a comparação entre prescrição legal e fato político, entre teoria e prática. Por fim, a Conclusão contém uma síntese que responde se, afinal de contas, o presidencialismo brasileiro pós-1988 está ou não em crise.

CAPÍTULO 1

A DOCTRINA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

O advento da Idade Moderna está intimamente relacionado ao colapso gradual das instituições do Antigo Regime e sua substituição pela também gradual construção de novos arranjos na organização do poder político. As revoluções liberais burguesas na Europa Ocidental e na América do Norte – também denominadas de “Revoluções Atlânticas” – contestaram a concentração de poder das monarquias absolutistas da Inglaterra e da França, e transformaram para sempre os princípios legitimadores e a estrutura dos regimes políticos da civilização europeia e dos povos sob sua influência direta.

Os filósofos do Iluminismo – movimento intelectual do século XVIII que advogava a supremacia da Razão sobre a Religião –, em sua maioria franceses, criticavam o controle absoluto e arbitrário da administração do Estado praticado pelas monarquias de Direito divino. Viam nessa concentração de poder uma ameaça constante aos direitos e liberdades dos súditos, um governo despota que governava para si próprio em detrimento da população sob seu jugo, onde o monarca e as classes aristocráticas ignoravam os interesses e anseios da grande maioria que compunha o então chamado Terceiro Estado.

Visando eliminar – ou, pelo menos, limitar – o caráter despótico do governo, filósofos iluministas propunham reformas, defendendo uma repartição dos poderes do Estado, uma descentralização do poder decisório. Nessa matéria, destacou-se a proposta de Montesquieu, que em sua obra intitulada *Do Espírito das Leis*, de 1748, defende a consagrada **doutrina da tripartição dos poderes**. Nesta que é sua mais célebre obra, Montesquieu afirma que “para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder” (Livro XI, Capítulo IV). Ou seja, Montesquieu defende a descentralização do poder estatal como medida de precaução contra a tirania do Estado. Segundo o filósofo, só pode haver liberdade política nas sociedades dotadas de um arranjo constitucional que evite o acúmulo de poder numa única entidade:

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo é reunido ao poder executivo, não há liberdade; porque é de temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado faça leis tirânicas, para executá-las tiranicamente.

Tampouco há liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estiver unido ao poder legislativo será arbitrário o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos; pois o juiz será legislador. Se estiver unido ao poder executivo, o juiz poderá ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo de principais ou de nobres ou do povo exercesse estes três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou litígios dos particulares. (Livro XI, Capítulo VI) (Montesquieu, 2010 [1748]: 169).

Após identificar três funções ou “poderes” principais do Estado – o poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário –, Montesquieu sugere a atribuição de cada uma dessas funções a um órgão estatal independente. Inspirado na Constituição política inglesa pós-Revolução Gloriosa (1688), Montesquieu propunha que os poderes do rei se limitassem ao exercício de funções executivas, reservando o poder de legislar e de julgar a entidades autônomas, livres da interferência do monarca (Filho, 2015: 267).

A doutrina da separação dos poderes, com destaque para o modelo de tripartição formulado por Montesquieu, foi um princípio basilar defendido e posto em prática pelos revolucionários americanos e franceses, tendo, ao longo do tempo, se cristalizado como um dogma do constitucionalismo moderno (Filho, 2015: 263), um princípio essencial para qualquer governo que hoje em dia queira ser tido por constitucional e democrático.

Convém aqui se fazer uma observação importante: apesar de a doutrina da separação dos poderes proposta por Montesquieu ser a formulação clássica que mais se aproxima da versão adotada pelo Constitucionalismo moderno, não se trata *ipsis litteris* da fórmula que foi implantada (Filho, 2015: 270). A diferença entre a fórmula original de Montesquieu e a fórmula adotada pelas Constituições dos séculos XVIII e XIX pode ser resumida assim: enquanto Montesquieu estipulava o equilíbrio entre os poderes, de modo que nenhum deles viesse a predominar de alguma forma sobre os demais, o Liberalismo político e a doutrina do Estado de Direito acabaram por justificar a supremacia do Poder Legislativo sobre os demais poderes (Filho, 2015: 270-271).

Justificou-se uma **hierarquização dos poderes** porque, historicamente, o órgão legislativo foi o primeiro a ser ocupado por representantes do Povo, isto é, o Legislativo foi o primeiro corpo estatal a assumir um caráter democrático de representação popular. O Parlamento – a legislatura – foi o palco político que atendeu a demanda da burguesia liberal por representação e participação no processo de tomada de decisões do Estado. Além desse fator, a doutrina do Estado de Direito, ao priorizar a importância da legalidade, a supremacia da Lei, inevitavelmente eleva o Poder Legislativo acima dos demais, uma vez que as leis que regem o funcionamento do Estado são fruto da deliberação legislativa (*idem*).

Ainda sobre este tópico – a doutrina da separação dos poderes –, é fundamental que se chame a atenção para o fato inegável de que, com o passar do tempo, houve uma relativização crescente desta doutrina. Na verdade, desde que foi implementada pelos novos regimes políticos que emergiram com as revoluções e reformas liberais dos séculos XVIII e XIX, a doutrina da separação dos poderes nunca testemunhou uma materialização integral ou absoluta.

A doutrina da tripartição de Montesquieu, que serviu de inspiração tanto para a Constituição Americana redigida na Convenção de Filadélfia em 1787 como para a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 – o documento síntese da Revolução Francesa –, determinava a existência no Estado de três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – que deveriam ser exercidos por três órgãos “distintos, autônomos e independentes entre si” (Lenza, 2010: 397). Cada órgão assumiria o exercício de um único Poder, estando este relacionado a uma “função típica, inerente à sua natureza” (*idem*), não podendo haver delegação de funções entre os diferentes Poderes ou “órgãos de soberania”⁴ do Estado, nem interferência no exercício das funções dos outros Poderes. Essa independência entre os três órgãos de soberania é o núcleo da **teoria dos freios e contrapesos**, que explica como “o poder contém o poder” – isto é, a autonomia de cada Poder para exercer suas funções típicas sem a intromissão dos outros é a garantia de que não mais se presenciaria o unilateralismo despótico das monarquias absolutistas (Lenza, 2010: 397-398).

As funções típicas de cada Poder seriam as seguintes (Lenza, 2010: 399): ao Legislativo caberia legislar (elaborar leis) e fiscalizar o Executivo em matérias financeiras e orçamentárias;

⁴ Expressão empregada por José Joaquim Gomes Canotilho (2003), que permite uma distinção mais acurada entre os aspectos “institucional” e “funcional” inerentes ao significado da palavra “Poder” (Executivo, Legislativo, Judiciário).

ao Executivo caberia liderar a administração pública do Estado, tanto em questões de política interna como de política externa; e ao Judiciário caberia julgar a todos em conformidade com a lei, transformando a prescrição abstrata em consequência concreta.

Entretanto, as circunstâncias sociais e políticas, as exigências da realidade histórica, resultaram no abrandamento da distinção e da distribuição de funções entre os três Poderes originalmente formuladas por Montesquieu. Hoje em dia, noções como “interdependência” entre os poderes e “interpenetração” de funções (Canotilho, 2003: 551) relativizaram o rigor da doutrina que pregava a “separação pura e absoluta” (Lenza, 2010: 398) entre os diferentes Poderes do Estado. Em outras palavras:

[...] a tripartição nunca excluiu que o poder preponderantemente investido de uma delas não exercesse parcialmente as outras. Jamais foi ela “pura” (...). Assim, comum foi a atribuição a um dos poderes de funções que, por sua natureza, caberiam a outro. (Filho, 2015: 271-272).

O constitucionalismo contemporâneo admite que:

[...] além do exercício de funções típicas (predominantes), inerentes e ínsitas à sua natureza, cada órgão exerce, também, outras duas funções atípicas (de natureza típica dos outros dois órgãos). Assim, o Legislativo, por exemplo, além de exercer uma função típica, (...) exerce, também, uma função atípica de natureza executiva e outra função atípica de natureza jurisdicional. (Lenza, 2010: 398).

Conclui-se, portanto, que, apesar de dogma constitucional, a doutrina da separação dos poderes sofreu de uma **relativização** exigida pela realidade, precisando se adaptar à evolução histórica da sociedade e das transformações na organização do Estado que as mudanças sociais sempre acarretam. Mesmo em sua aplicação inicial – por exemplo, pelos Estados Unidos da América, em fins do século XVIII – já se constatou uma flexibilização da doutrina, uma vez que a força do liberalismo político atribuiu primazia ao Poder Legislativo, rompendo com premissa da igualdade ou equilíbrio entre os Poderes.

Se em seus momentos iniciais os governos constitucionais e representativos ocidentais favoreceram o Legislativo, com o decorrer do século XX veio consolidar-se a tendência atual de predomínio do Executivo (Filho, 2015: 278). Contribuíram para o fortalecimento do Poder Executivo transformações sociais e políticas, tais como: (1) o “amadurecimento” dos regimes parlamentaristas, em que o gabinete de ministros passou a responder ao parlamento, e não mais

ao monarca, de modo que a chefia do governo foi democratizada; (2) o alargamento do eleitorado, com a universalização do direito de voto, que contribuiu para o desenvolvimento de partidos políticos hierarquizados e disciplinados, bem como para os governantes darem mais atenção às reivindicações populares e; (3) o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, consequência inevitável do envolvimento das massas populares na vida política (Filho, 2015: 279-280).

As transformações sociais, econômicas e políticas no transcorrer do século XX foram tão intensas, sobretudo após à Segunda Guerra Mundial, e, por conseguinte, a concentração de funções e prerrogativas no Poder Executivo foi tanta que, mais do que relativização, há quem diga que houve uma verdadeira “dessacralização” da doutrina da separação de poderes (Filho, 2015: 281). Apesar de extremamente violada (em comparação à realidade dos séculos XVIII e XIX), a separação dos poderes mantém-se como um dogma nas Constituições contemporâneas, sendo inclusive protegida por cláusula pétrea da Constituição Federal brasileira de 1988 (artigo 60, § 4º, inciso III).

CAPÍTULO 2

SISTEMAS DE GOVERNO

Antes da implantação da fórmula de separação dos poderes de Montesquieu pelos Estados Modernos pós-revolucionários, costumava-se distinguir as sociedades políticas do Ocidente em Monarquia ou República. No contexto histórico do Antigo Regime, abundavam as monarquias, e as repúblicas limitavam-se às “cidades-livres”, a pequenos territórios governados por uma oligarquia de comerciantes, pelas corporações de profissionais urbanos.

A erosão – e, nos casos mais radicais, a abolição – do Absolutismo, através do avanço do constitucionalismo e do liberalismo, possibilitou a adoção da separação dos poderes como um novo critério de classificação e distinção entre as diferentes organizações do poder político, os diferentes arranjos institucionais dos Estados europeus e americanos (Filho, 2015: 273). Passou-se a distinguir entre regimes com ou sem separação de poderes. E, a depender do grau de intensidade na implementação da separação dos poderes dentro de um Estado, passou-se a diferenciar os regimes políticos em dois: os governos de separação pura (ou completa), como a monarquia limitada e o presidencialismo, e os governos de separação parcial (ou incompleta), como o parlamentarismo (*idem*).

Sistema de governo é o nome que se dá hoje em dia para se referir aos diferentes arranjos e relações institucionais que se praticam no interior de Estados que seguem a doutrina constitucional da separação dos poderes. José Afonso da Silva apresenta a seguinte definição:

Sistemas de governo são técnicas que regem as relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no exercício das funções governamentais.

O modo como se estabelece esse relacionamento, de modo a preponderar maior independência ou maior colaboração entre eles, ou a combinação de ambos numa assembleia, dá origem aos três sistemas básicos: o presidencial (...), o parlamentar (...) e o convencional (de assembleia). (Silva, 2017: 509).

O presidencialismo e o parlamentarismo são os sistemas de governo predominantes nos regimes democráticos ocidentais – o primeiro prevalece nas Américas e o segundo, na Europa.

Há também os chamados “sistemas mistos” (semi-presidencialismo ou semiparlamentarismo). A Constituição Federal brasileira de 1988 e, posteriormente, o plebiscito de 1993, confirmaram no Brasil a opção pelo sistema presidencialista, tradicional no país, sendo o modelo governativo vigente quase que ininterruptamente desde a Proclamação da República, em 1889.

No que se refere à adoção da separação dos poderes como critério de classificação dos sistemas de governo há quem, como Canotilho (2003), considere este critério ultrapassado ou “em crise”. Segundo o ilustre constitucionalista português, a catalogação dos sistemas de governo em “sistemas de separação rígida de poderes” e “sistemas de separação flexível de poderes” é inadequada por três razões principais:

(1) permanece vinculado à concepção clássica de divisão de poderes, interpretada (de forma “mítica”) como um esquema de correspondência perfeito entre órgão, função exercida e forma dos atos; (2) não tem potencialidades diferenciadoras suficientes, pois “mete no mesmo saco” uma monarquia constitucional e uma república presidencial; (3) não corresponde ao esquema dinâmico de separação e interdependência dos órgãos de soberania nos Estados democráticos da atualidade. (Canotilho, 2003: 575).

O mesmo autor também considera o uso do que chama de “critério da supremacia/equilíbrio” algo um tanto defasado, dado se tratar de “um código binário incapaz de responder à diversidade de formas de governo contemporâneo” (*idem*). A adoção deste critério repete a opinião tradicional de que o parlamentarismo é um sistema de governo em que há uma supremacia do Legislativo sobre o Executivo, enquanto que o presidencialismo seria um sistema de maior equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo (*idem*).

José Canotilho (2003) considera mais apropriado a adoção conjunta de outros dois critérios: o “critério da confiança” entre parlamento e governo, que trata do vínculo de controle e de responsabilidade presente na relação entre os órgãos de soberania do Executivo e do Legislativo; e o “critério presidencial”, relacionado ao modo de eleição e o papel político do Presidente da República (Canotilho, 2003: 575-576).

De qualquer modo, porém, o próprio Canotilho ainda reconhece e aponta a divisão e separação dos poderes como o “padrão básico subjacente às articulações organizatórias dos Estados constitucionais democráticos” (Canotilho, 2003: 579). Sendo assim, com base no clássico critério da separação de poderes, é possível classificarmos os sistemas de governo em parlamentar, presidencial, diretorial e misto parlamentar-presidencial.

Nesta dissertação meu foco é o sistema presidencial de governo, visto ser este o sistema adotado pela atual Constituição brasileira. Ao longo do texto, ao fazer minha análise do presidencialismo brasileiro, recorro a comparações com o sistema parlamentarista de governo, visto ser este o principal antagonista do sistema presidencial, além de componente integrante dos sistemas de governo misto. Não é de meu interesse fazer análises comparativas com os chamados governos de diretório ou de assembleia ou, ainda, de convenção. O próximo capítulo aborda o sistema parlamentar, dado se tratar de modelo governativo que, historicamente, precedeu o presidencialismo. Em seguida, trato do presidencialismo de modo geral e, depois, do presidencialismo de coalizão brasileiro, quando então me aprofundo na questão da estabilidade e dos poderes do Executivo federal brasileiro.

CAPÍTULO 3

PARLAMENTARISMO

Como visto anteriormente, o grau de intensidade da separação dos poderes permanece um critério fundamental na diferenciação dos regimes políticos constitucionais e democráticos. A mais importante diferença institucional entre as variadas formas de organização das democracias contemporâneas alude ao tipo de relacionamento que se verifica entre os órgãos do Poder Legislativo e os órgãos do Poder Executivo (Lijphart, 1992: 3). Baseado no tipo de relacionamento existente entre os Poderes, costuma-se classificar os sistemas de governo em parlamentarista ou presidencialista.

O sistema parlamentarista de governo compreende um arranjo político-institucional de **dependência mútua** entre o Executivo e o Legislativo (Stepan, 1990: 98). Essa relação de dependência constata-se devido ao fato de o Parlamento ser uma entidade política onde há uma certa fusão entre as funções executivas e legislativas (Lijphart, 1992: 33). Douglas Verney (1992) esclarece esta questão quando descreve a evolução histórica do parlamentarismo inglês.

Verney (1992) explica que o parlamentarismo se desenvolveu na Inglaterra como um processo gradual de erosão do poder tradicional do monarca, que acumulava para si todas as prerrogativas do governo: a criação de leis, a execução das leis, a administração da burocracia estatal, o poder de julgar e resolver litígios, dentre outras funções governativas. Nesse processo de esvaziamento das atribuições da Coroa inglesa, primeiro houve o surgimento de uma Assembleia, um corpo político aristocrático que questionava a hegemonia do rei e que passou a controlar as políticas fiscais e tributárias do Estado; pode-se dizer que o sistema político inglês funcionou desta forma desde pelos menos a assinatura da Magna Carta, em 1215. Em seguida, reconheceu-se que, na prática, passara a haver uma separação de poderes, onde a Assembleia absorveu as funções legislativas, cabendo ao Monarca e seus ministros o exercício das funções executivas; a Revolução Gloriosa (1688) e o *Bill of Rights* (1689) assinalaram a emancipação definitiva do Poder Legislativo inglês (Filho, 2015: 266). Por fim, já mesmo no século XVIII, a Coroa britânica viu-se desapropriada de suas funções executivas, uma vez que o Gabinete de Ministros passou a responder não mais à Coroa, mas sim à Assembleia Legislativa.

Desta forma, o sistema de governo inglês tornou-se um sistema em que, de certo modo, o Legislativo absorveu o Executivo, restando ao monarca apenas o exercício de funções protocolares de Chefe de Estado. Estabeleceu-se, assim, a instituição do Parlamento: um corpo político que contém em si dois órgãos distintos, porém intimamente relacionados – a Assembleia (Poder Legislativo) e o Gabinete de Ministros (Poder Executivo).

Os sistemas de governo parlamentaristas costumam ter em comum as seguintes características (Silva, 2017: 511):

- (a) são sistemas típicos em monarquias constitucionais, mas também ocorrem em repúblicas, sobretudo na Europa;
- (b) há uma divisão do Poder Executivo, isto é, distingue-se os cargos e funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo;
- (c) o Governo executivo é um corpo coletivo orgânico, marcado pela cooperação interministerial, pela coordenação das políticas públicas entre os diferentes ministros que compõem o Gabinete;
- (d) o Primeiro-Ministro (que é o Chefe de Governo) costuma ser indicado ou nomeado pelo Chefe de Estado (o Monarca ou o Presidente da República) para formar o governo;
- (e) o Primeiro-Ministro costuma ser quem escolhe os demais ministros que farão parte do Gabinete;
- (f) a investidura definitiva dos ministros do Gabinete depende da aprovação e da confiança do corpo legislativo;
- (g) a aprovação e consequente investidura de um novo Governo se faz pela aprovação do plano de governo apresentado pelo Gabinete, o que significa que a Assembleia Legislativa assume responsabilidade de governo;
- (h) a Assembleia Legislativa assume funções político-governamentais amplas, pois o Parlamento é uma instituição em que se fundem as funções e os cargos legislativos da Assembleia e as funções e cargos executivos do Gabinete de Ministros;

(i) o Governo executivo é responsável perante o Parlamento, de modo que o Gabinete depende do apoio e da confiança dos legisladores para governar;

(j) o Parlamento como um todo é responsável perante o eleitorado;

(k) se o Parlamento retirar sua confiança, o Governo cai, pois no parlamentarismo não há mandato fixo, não há tempo determinado para que os ministros permaneçam em seus cargos executivos;

(l) a queda do Governo dá-se por meio de um voto de censura ou moção de desconfiança por parte dos parlamentares;

(m) após a queda de um Gabinete verifica-se a formação imediata de um novo governo pela legislatura em exercício, ou então constata-se a dissolução de todo o Parlamento – isto é, a queda simultânea da Assembleia legislativa e do Gabinete –, seguida da realização de eleições gerais para compor uma nova legislatura.

Quando se fala em “fusão” ou em “dependência mútua” entre os Poderes Executivo e Legislativo, alude-se ao fato de que, no parlamentarismo, os ministros do Gabinete estão diretamente sujeitos à confiança da maioria parlamentar para serem alçados a seus cargos no Executivo e para lá permanecerem; e, em contrapartida, o primeiro-ministro (chefe do governo) detém o poder de solicitar a dissolução do Parlamento – isto é, detém a prerrogativa de antecipar a duração dos mandatos legislativos. Essa **possibilidade de dissolução mútua**, de mútua antecipação dos mandatos, é uma característica institucional primária e determinante dos governos parlamentaristas (Stepan, 1990: 98), possibilidade esta que explica grande parte da lógica de funcionamento e de interação entre os Poderes nos sistemas de governo parlamentares.

O fato de ambos o Gabinete e a Assembleia Legislativa poderem ser dissolvidos aponta para o princípio de **supremacia do Parlamento** como um todo sobre suas partes: o Parlamento é uma instituição que monopoliza a legitimidade democrática, de forma que nenhum de seus órgãos componentes (Gabinete e Assembleia) é capaz de reivindicá-la para si próprio (Lijphart, 1992: 37). Conclui-se daí que a fusão de poderes entre o Executivo e o Legislativo requer uma relação harmônica para garantir a estabilidade do governo e sua governabilidade.

Baseados nesse princípio constitucional de dependência mútua – razão pela qual o parlamentarismo é considerado um sistema de governo adepto de uma separação parcial de

poderes –, muitos autores de Política Comparada costumam apontar para o que consideram consequências naturais desse arranjo de proximidade entre Executivo e Legislativo, consequências essas que, para a maioria deles, conferem ao parlamentarismo vantagens sobre os demais sistemas, principalmente sobre o presidencialismo. Dentre as principais vantagens estariam: a eficácia governativa, a legitimidade majoritária e a flexibilidade para solucionar crises políticas (Stepan, 1990: 98). Outra forma de descrevê-las é esta: (1) o sistema de governo parlamentar é menos suscetível a impasses e conflitos entre o Executivo e o Legislativo; (2) favorece a formação de governos de coalizão e; (3) os mandatos políticos possuem menor rigidez temporal (Lijphart, 1992: 11).

Essa discussão a respeito das alegadas vantagens do parlamentarismo que fariam deste sistema superior ou ao menos preferível ao presidencialismo será retomada com mais aprofundamento à medida em que abordarmos o sistema presidencialista. Convém, todavia, mencionar de antemão que a premissa de autores clássicos da Política Comparada (Juan Linz, Alfred Stepan, Arturo Valenzuela) que diz ser possível prever todo o desempenho dos sistemas de governo a partir de seus princípios constitucionais nucleares já foi intensamente questionada e refutada por diversos autores mais recentes (Donald Horowitz, Matthew Shugart, John Carey, Scott Mainwaring), os quais chamam a atenção para a influência exercida por outros fatores institucionais – como o sistema eleitoral e partidário – sobre a performance dos diferentes tipos de governo (Elgie, 2005: 110-111).

CAPÍTULO 4

PRESIDENCIALISMO

Segundo o critério clássico da separação de poderes, o presidencialismo é um sistema de governo de separação “pura” (Filho, 2015: 273). Isso significa dizer que o sistema presidencialista de governo é marcado pela **independência mútua** entre os poderes Executivo e Legislativo (Stepan, 1990: 98). Por “independência” alude-se ao fato de que, além da separação funcional de competências executivas e legislativas entre os diferentes órgãos de soberania (divisão de tarefas essa que também existe no parlamentarismo), no presidencialismo há também uma separação institucional que garante a autonomia dos mandatos dos cargos executivos e legislativos. Se no governo parlamentar a perda de confiança da maioria legislativa leva à queda do Gabinete, e este pode solicitar ao chefe de Estado a dissolução de todo o Parlamento, o mesmo risco de “mútua deposição” de cargos é impossível pelas regras do presidencialismo. Isso acontece porque, no presidencialismo, as eleições para preencher os cargos executivos e legislativos se dá de maneira separada: o Chefe de Governo é eleito para assumir um mandato de duração fixa, mandato este que não tem nenhuma relação com a composição partidária dos órgãos legislativos; os representantes legislativos, por sua vez, também são eleitos para assumirem seus mandatos de duração fixa, os quais não estão sujeitos a dissolução pelo Executivo. Eleições distintas para instituições separadas significa, portanto, que os ocupantes de cargos no Poder Executivo e no Poder Legislativo possuem cada qual sua própria fonte de legitimidade (*idem*), algo que Juan Linz (1990: 63) denomina “**dupla legitimidade democrática**” (*dual democratic legitimacy*), uma característica peculiar e inerente ao presidencialismo.

Em linhas gerais, os sistemas presidencialistas costumam ter em comum as seguintes características (Silva, 2017: 510):

- (a) são os sistemas tipicamente adotados pelas Repúblicas;

- (b) o Presidente da República é o chefe absoluto⁵ do Poder Executivo, acumulando as funções de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública;
- (c) o Presidente da República é eleito⁶ para cumprir um mandato de tempo fixo, pré-determinado em lei;
- (d) o mandato do Presidente da República não depende da confiança dos órgãos do Legislativo nem para sua investidura, nem para o exercício do governo (isto é, para sua permanência no cargo);
- (e) os órgãos integrantes do Poder Legislativo (no caso do Brasil, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, que juntos formam o Congresso Nacional) não constituem um Parlamento⁷;
- (f) os membros dos órgãos legislativos são eleitos popularmente para assumirem mandatos de período fixo, tal qual o chefe do Executivo;
- (g) os órgãos do Poder Legislativo não estão sujeitos à dissolução;
- (h) as relações entre os poderes Executivo e Legislativo tendem a ser mais rígidas, visto prevalecer o princípio da divisão de poderes que prega maior independência e autonomia aos diferentes órgãos de soberania, porém, por via de regra, nada impede que as relações sejam harmônicas;
- (i) o Presidente da República governa com o auxílio dos Ministros de Estado, os quais ele mesmo nomeia e exonera discricionariamente (na maioria das vezes);
- (j) o conjunto de Ministros não tem organicidade, cada ministro despachando individualmente com o Presidente da República, sem maior coordenação entre os ministérios;
- (k) a execução e coordenação das políticas públicas do programa de governo dependem exclusivamente do Presidente da República.

⁵ Batista, 2014: 128.

⁶ Na maioria dos casos a eleição se dá pelo voto popular direto, como no Brasil, mas também pode ocorrer pela mediação de um colégio eleitoral, como acontece nos Estados Unidos (Silva, 2002: 63).

⁷ Como visto anteriormente, Douglas Verney (1992) define Parlamento como sendo a junção do governo executivo (Gabinete) e da Assembleia Legislativa numa única entidade político-governativa, que engloba em si os cargos e as funções do Executivo e do Legislativo.

Arend Lijphart (1992) sintetiza os atributos político-institucionais que a maioria dos autores costuma classificar como vantagens do sistema de governo presidencialista: a estabilidade do Poder Executivo, a legitimidade democrática do Presidente da República e a limitação do poder do Estado. Em contrapartida, costuma-se atribuir ao presidencialismo as seguintes desvantagens: as tensões no relacionamento do Executivo com o Legislativo, a rigidez temporal do mandato presidencial e a formação de governos minoritários (p. 11). A seguir, faço uma análise dos argumentos que constantemente surgem no debate a respeito das vantagens e desvantagens do sistema presidencialista de governo, tendo sempre em mente o parlamentarismo como modelo de contraste para comparação.

ESTABILIDADE DO PODER EXECUTIVO

Quando se fala em “estabilidade” do Poder Executivo, geralmente está-se referindo ao **mandato de duração fixa** do Presidente da República. O mandato fixo do cargo executivo é comumente retratado como um fator de estabilidade do presidencialismo, em contraste com a “instabilidade inerente” aos governos parlamentaristas, onde os gabinetes podem ser removidos a qualquer instante pelo voto de censura parlamentar ou pela simples perda do apoio da maioria legislativa (Lijphart, 1992: 11). Logo, costuma-se dizer que o presidencialismo gera governos mais estáveis pelo simples fato de o Presidente da República saber de antemão a duração total de sua estadia na Presidência, estadia essa que, a princípio, é ininterrupta (exceto em caso de morte ou doença) e segura, à salvo de remoções antecipadas (exceto em caso de *impeachment* ou renúncia).

De certa forma, essa abordagem do conceito de “estabilidade” é um tanto quanto minimalista, visto que atribui maior importância ao período de tempo (o mandato presidencial) do que ao caráter do governo em si. Percebe-se isso, por exemplo, ao se observar que em situações de vacância da Presidência no início ou no meio do mandato, a preocupação que se tem é em completar os anos ou meses que faltam para a conclusão do mandato; ou seja, a impressão que se tem é que o respeito às delimitações temporais do calendário eleitoral é prioritário ao ocupante que sucede na Presidência. Me parece um tanto quanto estranho que o conceito de estabilidade governativa seja reduzido à capacidade de completar um ciclo eleitoral.

O que alguns chamam de “estabilidade” outros preferem chamar de “rigidez temporal”. Enquanto aquela possui uma conotação positiva, este outro já possui uma conotação negativa.

Os autores mais críticos ao presidencialismo enxergam no mandato fixo do Presidente da República um mecanismo artificial que divide o processo político em períodos rígidos e descontínuos, sem deixar nenhum espaço de manobra para que se façam reajustes no governo que podem vir a ser necessários, a depender das circunstâncias (Linz, 1990: 54).

Os apologistas do presidencialismo caracterizam a atribuição de um mandato fixo ao Executivo como sinônimo de estabilidade por se tratar de um instrumento que possibilita ao governante a previsibilidade necessária para que este elabore e implemente seu programa de governo. Tal estabilidade estaria ausente nos regimes parlamentaristas, pois nestes a não-existência de mandatos fixos para os ocupantes de cargos executivos conduz à imprevisibilidade na duração de um governo, visto este estar constantemente submetido à volatilidade da lealdade e da confiança da maioria dos legisladores do Parlamento; seguindo essa lógica, conclui-se que um Primeiro-Ministro, justo por não saber por quanto tempo permanecerá em seu cargo, governará com maior insegurança e, portanto, será menos produtivo do que se tivesse a certeza proporcionada por um mandato de duração fixa.

A respeito dessa problemática em torno do mandato fixo ser uma vantagem que o presidencialismo tem em relação ao parlamentarismo o político brasileiro José Joaquim de Campos da Costa de Medeiros e Albuquerque (1932) já dizia, no início do século XX:

A grande objeção contra o regime parlamentar é a da instabilidade dos ministérios. A isso se alude em todos os tons. E isso é absolutamente falso.

Não há dificuldade alguma em mostrar que o governo instável é o presidencial. Estável para o mal, instável para o bem. Nele quando se elege um mau presidente, há que suportá-lo por todo o período; em compensação, quando se tem um presidente bom, há que pô-lo fora ao cabo desse período, interrompendo o que estiver fazendo.

Dir-se-á que a reeleição daria remédio a este mal? Não daria, porque ela seria também por prazo fixo. Nem poderia ser de outro modo. Ora, durante esse segundo prazo, a questão se formularia do mesmo modo, e, se o presidente procedesse mal, haveria que suportá-lo até o fim.

O regime parlamentar tem exatamente a vantagem de permitir, por um lado, a permanência no poder “enquanto bem servirem”, por tempo indefinido, e “sem perigo algum” dos bons governos; por outro lado, a eliminação imediata dos maus. O estúpido, o absurdo é dar tempos iguais de ação aos que se mostram bons ou maus. A cada um, preste ou não preste, quatro anos! (p. 43-44).

A estabilidade de um governo não deveria ser tratada como uma variável dependente da rigidez de um mandato, da previsibilidade quanto à duração que o Chefe de Governo terá a seu

dispor. O que melhor corresponde ao conceito de “estabilidade” é a capacidade de governar, a governabilidade do Presidente da República. De pouco serve um Presidente permanecer no cargo por 4 ou 5 anos ininterruptamente se ele não for capaz de cumprir suas funções executivas. Quando um presidente cumpre seu mandato, mas não cumpre suas promessas de campanha nem implementa seu plano de governo, gera-se um contexto de verdadeira e perigosa instabilidade política – esta sim, um perigo real não apenas para quem ocupa a Presidência, mas também para as próprias instituições democráticas. Esta questão da governabilidade e da instabilidade política será abordada mais adiante.

Para concluir esta seção, faço menção a uma crítica levantada por Juan Linz (1990), que demonstra bem a incoerência da associação feita entre mandato fixo e estabilidade do governo:

Considere, por exemplo, as provisões de sucessão em caso de morte ou incapacitação do presidente (...). É um paradoxo do governo presidencial que este, ao mesmo tempo em que leva à personalização do poder, seja dotado de mecanismos legais que podem levar à presidência, no caso de uma inesperada sucessão no meio do mandato, alguém que nunca teria chegado ao posto de chefe de Estado se tivesse passado pelo crivo de um processo eleitoral ordinário (p. 54, tradução livre).

Aqui, Linz faz referência ao fato de as repúblicas presidencialistas proverem uma linha de sucessão presidencial automática, na qual o Vice-Presidente é o primeiro a preencher uma eventual vacância da Presidência. No presidencialismo, ao eleger um Presidente da República, a população elege automaticamente um Vice, para substituí-lo quando o Presidente estiver ausente do país, e também para sucedê-lo na eventualidade de morte, renúncia ou afastamento. Por trás dessa provisão está não apenas a preocupação de se evitar um governo acéfalo, como também a preocupação em não alterar o calendário eleitoral; ou seja, a sucessão automática de um Presidente por seu Vice evita a necessidade de antecipação das eleições, preservando assim a integridade do mandato presidencial. É como se garantir a conclusão de um mandato de 4 ou 5 anos fosse mais importante do que garantir que o mandatário seja a pessoa mais capacitada para governar no contexto social e político do momento imediatamente posterior à vacância da chefia do Estado e do Governo.

A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DA PRESIDÊNCIA

Outro atributo dos regimes presidencialistas que costuma ser apontado como uma vantagem deste sistema sobre a alternativa parlamentar é o fato de que, na maioria dos casos, o Presidente da República é eleito diretamente pela população – enquanto que o processo eleitoral de um governo parlamentarista seria um de eleição indireta do chefe de Governo. À princípio, diz-se, a eleição popular e direta para preencher o cargo público mais alto do Estado confere ao chefe de Governo de um país presidencialista uma legitimidade democrática maior do que qualquer Primeiro-Ministro é capaz de conseguir ao ser escolhido por via indireta (Lijphart, 1992: 12-13).

No que diz respeito à metodologia de formação dos governos por via indireta no sistema parlamentarista deve-se ressaltar que, pelo menos em países marcados pelo bipartidarismo, existe na prática um equivalente funcional a eleições populares diretas para o cargo de Primeiro-Ministro (*idem*), visto que ao votar num partido político o eleitor sabe que está votando no líder ou candidato desse mesmo partido. O mesmo já não pode ser dito de regimes parlamentaristas onde vigora um sistema multipartidário (*idem*); neste caso, a multiplicidade de partidos competindo por cadeiras no Parlamento impede o eleitor de saber com certeza qual será o líder partidário que assumirá a chefia do Gabinete, sendo comum que a escolha do Primeiro-Ministro seja resultado de negociações e barganhas entre os partidos políticos com maior representatividade dentro do Parlamento, após a conclusão das eleições (*idem*). Além dessa maior dificuldade de previsão do candidato vencedor, a combinação de multipartidarismo com parlamentarismo permite que mudanças na coalizão governante e de primeiro-ministro ocorram sem o envolvimento popular, no período entre as eleições legislativas (*idem*). Por isso, há quem considere os governos executivos de países parlamentaristas dotados de uma legitimidade inferior à dos presidentes em países presidencialistas.

Quanto a esta suposta inferioridade de legitimidade democrática lançada sobre os Executivos de regimes parlamentaristas e multipartidários faço algumas observações. Primeiro, nem sempre o multipartidarismo será sinônimo de múltiplos candidatos ao governo; isso porque nem todos os partidos lançam candidatos próprios, preferindo muitas das vezes formar alianças ou coalizões com outros partidos, dando suporte ao candidato de apenas um dentre eles, o que por si só reduz o número de candidatos, facilitando a antecipação quanto a quem formará o próximo governo – tal qual acontece em sistemas bipartidários. Se o bipartidarismo proporciona na prática um equivalente às eleições diretas do presidencialismo, o mesmo se aplica aos

sistemas multipartidários onde a formação de coalizões pré-eleitorais reduz o número de candidatos ao posto de primeiro-ministro a apenas 2 ou 3 indivíduos.

Agora, considerando eleições para o Parlamento num contexto onde o multipartidarismo de fato significa que os vários partidos lançam, cada um, o seu próprio candidato, há de se dizer isto: o aspecto “escolha direta” permanece intacto. Da mesma forma que o parlamentarismo bipartidário permite ao eleitorado escolher “diretamente” seu primeiro-ministro ao optar pelo partido ao qual seu candidato favorito pertence, o mesmo é possível num contexto de multipartidarismo, pois os eleitores também votam nos partidos liderados pelos seus candidatos favoritos. A diferença é que, como há mais partidos, o voto do eleitorado será mais dividido, havendo muitos candidatos a primeiro-ministro que chegarão ao Parlamento⁸. Esses vários “primeiros-ministros” em potencial – ou melhor, seus colegas de partido que conseguiram assentos no Parlamento – serão agora obrigados a escolher apenas um dentre eles, vencendo aquele que conseguir formar uma coalizão majoritária primeiro.

Na prática, é como se a formação da coalizão do futuro governo pelos partidos no Parlamento fosse um segundo-turno eleitoral, onde competem os candidatos mais populares – os líderes dos partidos que conseguiram cadeiras no Parlamento. A grande diferença em relação ao presidencialismo, portanto, é que em vez de o grande público ter que se decidir entre apenas um dos dois candidatos mais votados no primeiro-turno, são os representantes dos partidos mais votados que têm o trabalho de formar a coalizão que lhe permitirá governar. E, no caso de os candidatos a primeiro-ministro mais populares serem próximos ideologicamente, é possível que os dois (ou mais votados) façam, todos eles, parte do mesmo governo, algo impossível no presidencialismo – onde apenas um indivíduo pode ocupar a Presidência. Numa eventualidade dessas, é claro que os dois ou três candidatos mais votados não podem assumir todos, ao mesmo tempo, o título de Primeiro-Ministro; contudo, todos eles podem fazer parte de um mesmo gabinete ministerial, onde governarão lado a lado.

Este último cenário que acabo de descrever traz à tona aquele que, para muitos autores, é o argumento que melhor refuta a aspiração presidencialista a uma legitimidade democrática superior: a pluralidade do Poder Executivo nos sistemas parlamentaristas, a organicidade dos

⁸ Essa pulverização do voto é uma consequência do multipartidarismo e independe de o sistema de governo ser parlamentarista ou presidencialista. O diferencial do presidencialismo consiste em haver uma segunda rodada eleitoral (segundo-turno) que reduz a apenas dois o número de candidatos à Presidência da República quando o critério do voto majoritário não é alcançado por nenhum candidato no primeiro-turno eleitoral.

Gabinetes de Ministros. Um governo onde se pratica a partilha do poder, a divisão de responsabilidades entre vários indivíduos, reflete muito bem os princípios democráticos de inclusão e participação no processo político. Um Gabinete onde os ministros cooperam entre si numa posição de igualdade uns para com os outros é sem sombra de dúvidas uma instituição mais condizente com a democracia do que um governo em que os ministros são subordinados a um único indivíduo, o Presidente, que detém o poder de nomeá-los e exonerá-los a seu bel-prazer! Enquanto o sistema parlamentarista possui um Executivo plural, o presidencialismo é marcado por um **Poder Executivo unipessoal e monocrático** (Silva, 2017: 548).

No entanto, quando se discute a legitimidade democrática dos governos, a maioria dos autores críticos ao modelo presidencialista prefere discorrer sobre o tema das relações entre os poderes Executivo e Legislativo; a colegialidade dos órgãos executivos é um tema secundário, porém não menos importante.

Os defensores do parlamentarismo contestam a alegada superioridade em legitimidade democrática do presidencialismo porque enquanto um Presidente da República mantém-se no governo a despeito de ter ou não o suporte da maioria dos representantes legislativos da população, governando muitas vezes sem levar em consideração os interesses legítimos da população representada por essa maioria, para um Primeiro-Ministro é impossível governar contra a vontade da maioria dos representantes legislativos do povo (Stepan, 1990: 100).

Entra-se aqui numa discussão sobre representatividade e separação de poderes: qual entidade é mais representativa da população: a Presidência ou o Congresso? O que representa melhor a diversidade de opiniões e interesses da sociedade? Qual desses órgãos tem melhores chances de reivindicar para si o *status* de representante supremo da vontade nacional?

Essa questão da representatividade está diretamente relacionada à disputa por legitimidade entre o Legislativo e o Executivo em sistemas presidencialistas; trata-se do que Linz chama de problema da **dupla-legitimidade democrática**: no presidencialismo, não existe nenhum princípio democrático que permita resolver as disputas entre o Executivo e o Legislativo quanto a qual deles, de fato, representa a vontade do Povo (Linz, 1990: 63).

Como dito, as disputas por legitimidade emergem quando a maioria dos legisladores se opõe à agenda de governo do Presidente da República; logo, a competição pela “primazia representativa” é consequência direta de uma crise de governabilidade, quando os antagonismos entre o Executivo e o Legislativo levam a um impasse político que paralisa o governo.

Crises de governabilidade se resolvem mais facilmente em regimes parlamentaristas graças ao fato de a fusão dos poderes dentro do Parlamento permitir que uma maioria legislativa decida pela remoção do governo através do voto de censura ou, no sentido inverso, que o governo dissolva o Parlamento e convoque novas eleições, permitindo ao povo optar entre manter a maioria legislativa atual ou formar uma nova maioria que esteja alinhada aos objetivos do Gabinete que convocou as eleições antecipadas.

Já no presidencialismo, a separação dos poderes, a independência entre o Executivo e o Legislativo implica na impossibilidade de resolução fácil de crises de governabilidade. Como nem o Presidente pode dissolver o Congresso, e nem este pode derrubar o governo com um simples voto de não-confiança, cria-se uma situação em que os dois órgãos de soberania entram numa “disputa desleal e destrutiva”, tentando “derrotar e desprestigiar o outro” (Valenzuela, 1991: 64).

Nessa disputa, que é extremamente nociva às instituições democráticas, o Congresso tenta se impor enquanto “Casa do Povo”, onde os mais diversos setores da sociedade estão representados; por outro lado, o Presidente, na condição de Chefe de Estado, reivindica ser o representante da totalidade da Nação, imagem essa reforçada pela natureza plebiscitária das eleições presidenciais – enquanto cada legislador tem a origem de seus votos restrita a circunscrições eleitorais localizadas, longe de serem representativas do país como um todo (Linz, 1990: 61).

Pode-se concluir, portanto, que, no que diz respeito à legitimidade da Presidência, se trata de uma vantagem ambígua do sistema presidencialista. Por um lado, é válido o argumento de que a eleição popular direta do chefe de governo soa mais democrático do que as eleições indiretas do parlamentarismo, que acarretam a possibilidade de ascender ao posto de Primeiro-Ministro alguém com quem o eleitorado não se identifica pessoalmente. Por outro lado, a natureza monocrática do Executivo presidencialista se afasta dos anseios democráticos por inclusão e partilha de poder. Além disso, a independência mútua entres os cargos legislativos e executivos aumenta as chances de que crises de governabilidade fiquem sem solução, deixando o Presidente da República numa posição de permanente antagonismo com a maioria dos legisladores; ou seja, passa a haver uma competição entre diferentes legitimidades institucionais. A imagem de um indivíduo (presidente) em luta contra uma coletividade (maioria legislativa) não me parece condizente com o ideal de uma democracia pluralista.

A LIMITAÇÃO DO PODER DO ESTADO

A terceira alegada grande vantagem do presidencialismo consiste no fato de que neste sistema de governo há uma separação de poderes que produz um governo limitado – isto é, produz um governo não despótico –, algo considerado por muitos como uma condição indispensável para proteger as liberdades dos indivíduos contra qualquer ato de tirania por parte do Estado (Lijphart, 1992: 14).

De todos os argumentos utilizados para fundamentar as vantagens do presidencialismo sobre o parlamentarismo, este é, com certeza, o mais fraco e, portanto, o mais fácil de refutar!

Em primeiro lugar, como foi visto no Capítulo 1, é errado dizer que tal doutrina é aplicada somente nos regimes presidencialistas, quando também o são nos regimes parlamentaristas, apesar de que de maneira diferenciada. A fusão de poderes no interior do Parlamento, a dependência mútua entre os órgãos Executivo e Legislativo, fazem do sistema parlamentarista um sistema de separação parcial dos poderes (Filho, 2015: 273); observe-se, portanto, que o adjetivo “parcial” não anula o substantivo “separação”, apenas ameniza qualquer significação absoluta que a palavra possa assumir se nenhuma qualificação for adicionada. Apesar de congregados sob a instituição “parlamento”, o Gabinete é encarregado de funções executivas, distintas das funções legislativas atribuídas à Assembleia de legisladores; ou seja, há, sim, no parlamentarismo, uma separação funcional de poderes, bem como é possível fazer distinção entre os diferentes órgãos governativos.

Além do equívoco em se dizer que no parlamentarismo não há divisão de poderes, deve-se considerar que, mesmo se o Parlamento for visto como uma entidade monolítica que acumula funções executivas e legislativas, de maneira que venha a assemelhar-se a um governo ditatorial, continuaria equivocada a ideia de que o parlamentarismo é mais nocivo às liberdades dos indivíduos do que o presidencialismo. Isso é assim porque, em ambos os modelos governativos, existe um terceiro poder – o Judiciário – que é independente tanto do Executivo como do Legislativo. Logo, em se tratando de instituições do Estado, a presença de um Judiciário independente garante que os direitos dos cidadãos não serão desrespeitados pelos governantes; o Judiciário exerce uma função fiscalizadora, que contém os excessos dos órgãos executivos e legislativos, zelando pela manutenção da ordem constitucional. Aliás, nos Estados contemporâneos, tornou-se padrão a existência de vários órgãos de fiscalização do poder

público, para além das cortes supremas que velam o respeito à constitucionalidade por parte dos governantes e dos cidadãos. Adicionalmente, deve-se ter em mente que as sociedades democráticas contemporâneas são dotadas de entidades não-governamentais, como a imprensa, ONGs e instituições religiosas, que agem como sentinelas da liberdade, conscientizando a população de seus direitos, e denunciando qualquer abuso de poder praticado pelas autoridades constituídas. Quanto aos regimes parlamentaristas, acrescenta-se ainda que governos de coalizão multipartidária são, de certa forma, contidos pelas suspeitas mútuas e conflitos interpartidários no interior do Gabinete, impedindo que este seja um órgão monolítico capaz de agir despoticamente (Lijphart, 1992: 14-15).

O interessante nessa tentativa de qualificar o parlamentarismo como mais propenso ao despotismo do governo que o presidencialismo é que, ao se pensar a concentração de poderes no interior de uma única instituição – o Parlamento – como o fator que contribui para a tirania do Estado, o argumento volta-se contra o próprio presidencialismo que se tenta prestigiar nesse duelo entre sistemas de governo. Isso é assim porque se, por um lado, a separação dos poderes Executivo e Legislativo é mais intensa no presidencialismo do que no parlamentarismo, por outro lado, na maioria dos casos empíricos⁹, o presidencialismo é marcado pela concentração de poderes na Presidência da República (*idem*), a qual, inclusive, é dotada de várias prerrogativas de natureza legislativa. Este assunto é abordado no próximo capítulo.

⁹ Além do caso brasileiro, a concentração de poder na Presidência – com a atribuição de prerrogativas legislativas – é um fenômeno comum nas repúblicas da América Latina e da África. Os Estados Unidos são uma das raras exceções à essa tendência nos sistemas presidencialistas contemporâneos. (Cheibub & Limongi, 2002: 170).

CAPÍTULO 5

O ULTRAPRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, estabelece que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da União “independentes e harmônicos entre si” (CF, 1988, art. 2). Trata-se de uma adesão explícita à doutrina clássica da tripartição dos poderes. No caso brasileiro, trata-se de uma separação “pura” dos poderes, visto haver eleições distintas para preencher os cargos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, o que significa dizer que o Brasil adota um sistema de governo presidencialista.

O presidencialismo brasileiro é caracterizado pela existência de um Poder Executivo **monocrático**, isto é, exercido por um só indivíduo (Silva, 2017: 548). Essa monopolização do órgão de soberania executivo nacional – a Presidência da República – está constitucionalmente solidificada pelo Artigo 76, onde consta que “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado” (CF, 1988, art. 76). Assim sendo, segundo classificação de Maurice Duverger, o Executivo brasileiro encontra-se na mesma categoria de governos monocráticos exercidos por reis, imperadores e ditadores (*idem*). Apesar de aparentemente absurda, a inclusão do presidencialismo brasileiro numa mesma categoria que governos monárquicos e ditatoriais não é, de fato, tão distante da experiência histórica brasileira. José Afonso da Silva (1990) faz uma comparação entre o presidencialismo brasileiro positivado na Constituição de 1988 com a prática da monarquia constitucional brasileira do século XIX.

A Constituição do Império do Brasil (em vigor de 1824 a 1889) não definiu o sistema de governo que adotava. Contudo, tornou-se consenso entre os historiadores a denominação “parlamentarismo às avessas” para explicar o funcionamento do governo durante o período imperial. A razão para isso é simples: o Imperador, além de deter o Poder Moderador, também detinha o posto de chefe do Poder Executivo. O governo executivo – o Gabinete – era composto por ministros que dirigiam as Secretarias de Estado, que despachavam com o Imperador, a quem a Constituição atribuía a prerrogativa de nomear e demitir livremente os ministros (Silva, 1990: 11). A criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros, em 1847, proporcionou alguma

organicidade ao Ministério, mas não permitiu que este se transformasse em um Gabinete de natureza verdadeiramente parlamentar pois, como a Constituição reservava a chefia do governo executivo ao Imperador, este continuou legalmente capaz de nomear e demitir os ministros conforme achasse conveniente, sem levar necessariamente em consideração a composição partidária da Câmara dos Deputados – a qual, aliás, o monarca também podia legalmente dissolver, convocando novas eleições quando julgava oportuno (Silva, 1990: 11-12). Daí a expressão “parlamentarismo às avessas”. Enquanto no parlamentarismo propriamente dito o governo executivo é formado e derrubado pela maioria dos representantes da Assembleia Legislativa, no Brasil Império o monarca detinha e usava a prerrogativa de formar e desfazer os ministérios, independente de quem fosse a maioria parlamentar.

Ora, sob a atual Constituição (1988) o Presidente da República não pode, em hipótese nenhuma, dissolver as Casas do Congresso Nacional (art. 85, II); no entanto, tal qual os Imperadores brasileiros do século XIX, o Presidente da República detém a competência privativa de nomear e exonerar os Ministros de Estado (art. 84, I). Ou seja, os Ministros de Estado são meros auxiliares do Presidente da República na direção superior da Administração Federal (art. 84, II), sendo de livre nomeação do Presidente, e podendo ser por ele exonerados a qualquer momento¹⁰ (Mendes & Branco, 2016: 969). Portanto, o caráter monocrático do Executivo no presidencialismo brasileiro, a ausência de um governo plural com organicidade, é o que nos permite comparar um Presidente da República do século XXI com um Imperador do século XIX. A Constituição Federal de 1988 manteve aquilo que tem sido um elemento característico do sistema de governo presidencialista no Brasil: o poder pessoal (Silva, 1990: 31-32), personalismo este que atua em favor de um **absolutismo presidencial** (*idem*).

De acordo com Régis Castro de Andrade (1991), o sistema de governo adotado pelo Brasil segue um **modelo ultrapresidencialista** (p. 9-10). Segundo este autor, o sistema brasileiro pós-88 seria um sistema híbrido, combinando características dos dois principais modelos de democracia moderna: o modelo majoritário e o modelo consociativo. Do primeiro

¹⁰ A livre nomeação e exoneração dos Ministros de Estado pelo Presidente da República contradiz o argumento da estabilidade do Poder Executivo em sistemas de governo presidencialista. Sob o presidencialismo, o único elemento estável do Poder Executivo é o próprio Presidente da República, protegido pelo instituto do mandato fixo, enquanto os demais elementos que constituem o Poder Executivo (ministros e secretários) estão vulneráveis a serem destituídos tão facilmente quanto um Gabinete de um governo parlamentar, dado serem ambos desprovidos da proteção de um mandato fixo.

o Brasil teria um Poder Executivo dominante; já do segundo, teria o pluripartidarismo e a consequente necessidade de formação de coalizões amplas para sustentar o governo (*idem*).

Alguns autores apontam para o fato de que a predominância do Poder Executivo no presidencialismo brasileiro não é algo exclusivo do Brasil nem do sistema de governo presidencialista, sendo, ao contrário, a norma observada na maioria das democracias modernas, particularmente nos regimes parlamentares da Europa (Limongi, 2006). **A predominância do Executivo consiste no controle que este tem sobre a agenda legislativa** (Limongi, 2006: 20), controle esse que se pode constatar em ambos os sistemas de governo. Essa dominância é comumente atribuída ao advento do *Welfare State*, no século XX. A lentidão das deliberações legislativas demonstrou-se inadequada para as novas atribuições do Estado, agora encarregado de conduzir e transformar diversos aspectos da vida social e econômica nacional. A necessidade de agilizar e acelerar a aprovação de leis e projetos para os quais havia grande demanda social fez com que a grande maioria das democracias modernas optasse por superar a “paralisia” dos parlamentos, recorrendo à legiferação pelo Poder Executivo (Filho, 2015: 280-281). O ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro, Gilmar Mendes, fala em “hiperpotencialização” do Executivo, a centralização de poder na figura do Presidente da República, e também atribui a predominância do Executivo à necessidade de responder as demandas impostas pelo *Welfare State*, o qual acarretou na multiplicação das tarefas que o Estado contemporâneo foi chamado a desempenhar (Mendes & Branco, 2016: 963).

ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

No sistema de governo presidencialista, o Presidente da República exerce o Poder Executivo em sua inteireza, acumulando em si próprio as funções de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública (Silva, 2017: 510).

Enquanto Chefe de Estado, a Constituição Federal de 1988 confere ao Presidente da República do Brasil as seguintes atribuições privativas (Mendes & Branco, 2016: 981-982; Silva, 2017: 555-556):

- (a) Manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos (art. 84, VII);

- (b) Celebrar tratados, convenções e atos institucionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (art. 84, VIII);
- (c) Exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos (art. 84, XIII);
- (d) Nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores (art. 84, XIV);
- (e) Nomear, após aprovação pelo Senado Federal, um terço dos Ministros do Tribunal de Contas da União (art. 84, XV);
- (f) Nomear os magistrados dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais Regionais Eleitorais (art. 84, XVI);
- (g) Convocar e presidir o Conselho de Defesa Nacional (art. 84, XVIII);
- (h) Declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional (art. 84, XIX);
- (i) Celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional (art. 84, XX);
- (j) Conferir condecorações e distinções honoríficas (art. 84, XXI);
- (k) Permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente (art. 84, XXII).

Enquanto Chefe de Governo, a Constituição Federal de 1988 confere ao Presidente da República do Brasil as seguintes atribuições privativas (*ibidem*):

- (a) Nomear e exonerar os Ministros de Estado (art. 84, I);
- (b) Iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos pela Constituição (art. 84, III);
- (c) Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução (art. 84, IV);
- (d) Vetar projetos de lei, total ou parcialmente (art. 84, V);
- (e) Decretar o estado de defesa e o estado de sítio (art. 84, IX);
- (f) Decretar e executar a intervenção federal (art. 84, X);

- (g) Remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias (art. 84, XI);
- (h) Conceder indulto e comutar penas¹¹, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei (art. 84, XII);
- (i) Nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central e outros servidores, quando determinado em lei (art. 84, XIV);
- (j) Nomear dois (de um total de seis) membros do Conselho da República (art. 84, XVII);
- (k) Convocar e presidir o Conselho da República (art. 84, XVIII);
- (l) Enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos pela Constituição (art. 84, XXIII);
- (m) Prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior (art. 84, XXIV);
- (n) Editar medidas provisórias com força de lei (art. 84, XXVI);
- (o) Exercer outras atribuições previstas pela Constituição (art. 84, XXVII).

Por fim, enquanto Chefe da Administração Pública, a Constituição Federal de 1988 confere ao Presidente da República do Brasil as seguintes atribuições privativas (*ibidem*):

- (a) Exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal (art. 84, II);
- (b) Dispor, mediante decreto, sobre: (1) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (2) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos (art. 84, VI);
- (c) Nomear o Advogado-Geral da União (art. 84, XVI);
- (d) Prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, as contas referentes ao exercício anterior (art. 84, XXIV);
- (e) Prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei (art. 84, XXV).

¹¹ Apesar de “conceder anistia e comutar pena” ser uma atribuição de magistratura suprema da Nação, a qual é sempre encarnada pelo Chefe de Estado, a Constituição de 1988 autoriza sua delegação, de modo que tal atribuição foi desqualificada como mera função de governo (Silva, 2017: 556).

O EXECUTIVO E O PROCESSO LEGISLATIVO

Por processo legislativo entende-se o conjunto de atos pré-ordenados realizados pelos órgãos legislativos visando a criação de normas de Direito, que assumem a forma de leis constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, resoluções e decretos legislativos (Silva, 2017: 528-529). Os atos incluídos sob a categoria de processo legislativo são: (a) iniciativa legislativa; (b) emendas; (c) votação; (d) sanção e veto; (e) promulgação e publicação (*idem*).

Como visto anteriormente, cabe ao Presidente da República, na condição de Chefe de Governo, sancionar, promulgar e fazer publicar as leis; também cabe à Presidência vetar – total ou parcialmente – os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. Quanto a isso, poderia se afirmar que o papel do Poder Executivo brasileiro no processo legislativo está limitado à função tradicional deste Poder, qual seja a finalização e o reconhecimento formal dos trabalhos legislativos, onde projetos de lei são convertidos em lei positiva.

Os atos derradeiros de promulgação e publicação das leis não são, *stricto sensu*, considerados pelos juristas como parte integrante do processo legislativo, visto tratar-se de mera comunicação da existência da lei aos seus destinatários, condição exigida para que a lei entre em vigor (Silva, 2017: 533). Já a sanção é ato que demonstra a adesão do Chefe do Poder Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo (*ibidem*, p. 532). Desta forma, apenas o poder de veto presidencial poderia, a princípio, ser considerado como uma intromissão do Poder Executivo na atividade legislativa do Congresso, pois, ao expressar sua discordância – total ou parcial – com o projeto de lei aprovado, o Presidente da República impede a transformação imediata do projeto em lei. Note-se, porém, que o poder de veto do Presidente é algo relativo, um atraso temporário, que não tranca de modo absoluto o andamento do projeto, uma vez que o voto da maioria absoluta dos deputados e dos senadores tem o poder de superar o veto presidencial, transformando o projeto em lei – promulgado sem a sanção do Presidente (*ibidem*, p. 532-533).

A participação da Presidência da República no processo legislativo, porém, está longe de restrita aos meros atos de sancionar ou vetar os projetos de lei do Congresso Nacional. No Brasil, além de participar do processo legislativo, **o Poder Executivo controla a agenda legislativa** (Limongi, 2006: 20). Isso acontece porque a Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Executivo o direito de iniciativa legislativa, ora concorrente a outros órgãos de soberania (legislativos e judiciários), ora exclusivo à Presidência da República.

- Iniciativa Concorrente: Artigos 60 e 61

O Executivo da União, o indivíduo que ocupa a Presidência, detém o mesmo poder para iniciar emendas à Constituição que $\frac{1}{3}$ dos membros da Câmara dos Deputados, $\frac{1}{3}$ dos membros do Senado Federal e mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação (Silva, 2017: 529). O Presidente da República também compartilha a competência de iniciativa de leis complementares e ordinárias com qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, bem como com os cidadãos em geral (*ibidem*). Ou seja, dos cinco tipos de normas de Direito criados pelo processo legislativo brasileiro, o Poder Executivo pode contribuir na iniciativa de três: emenda constitucional, leis complementares e leis ordinárias. E, de todas as fases do processo legislativo, a única da qual o Executivo não participa é na votação dos projetos de lei.

- Iniciativa Privativa: Artigo 61, § 1º

Quanto a iniciativa legislativa, a Constituição brasileira fixa as seguintes matérias como sendo de competência exclusiva do Presidente da República: (a) leis que estabeleçam ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; (b) leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (c) leis sobre a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (d) leis sobre os servidores público da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (e) a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; (f) criação, estruturação e atribuição dos Ministérios e órgãos de administração pública; (g) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoção, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva; (h) o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e créditos adicionais (Mendes & Branco, 2016: 978).

MEDIDAS PROVISÓRIAS

Dentre as espécies normativas do Direito brasileiro criadas pelo processo legislativo há uma em particular que não foi ainda mencionada, mas representa o mais famoso exemplo de legislação presidencial: a **medida provisória**.

Medida provisória é o nome que se dá às medidas com força de lei editadas privativamente pelo Presidente da República; trata-se, na prática, de decretos de “caráter provisório e resolúvel”, e de “índole normativa emergencial” (Mendes & Branco, 2016: 941-942). Ainda, diz-se que as medidas provisórias são “atos normativos primários, sob condição resolutiva, de caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes”, que ostentam “nítida feição cautelar” (*idem*).

Uma medida provisória editada e promulgada pelo Presidente deve ser imediatamente submetida ao Congresso Nacional, onde seus méritos formais e materiais serão avaliados; daí deriva o caráter provisório dessas medidas, pois o Legislativo tanto pode aprová-las – convertendo-as em lei – como rejeitá-las. Para serem legítimas, as medidas provisórias devem cumprir os pressupostos formais da relevância e da urgência; além disso, não podem abordar matérias vedadas pela Constituição (art. 62, § 1º).

A medida provisória, quando promulgada pela Presidência, assume eficácia imediata (“força de lei”), com prazo de vigência de 60 dias, prorrogáveis por mais 60 dias. Se após esse período máximo de 120 dias o Congresso Nacional não tiver convertido a medida provisória em lei ela perde sua eficácia (art. 62, §§ 3º e 7º). Uma vez submetida à avaliação pelo Congresso Nacional, uma medida provisória tem diante de si quatro alternativas: aprovação sem alteração; aprovação com alteração; não apreciação e; rejeição expressa (Lenza, 2010: 482). Nos dois primeiros casos, a medida provisória é convertida em lei, mantendo assim sua eficácia jurídica; já nos dois últimos casos, a medida provisória não é convertida em norma jurídica, perdendo, portanto, sua eficácia. Quando alguma medida provisória nem chega a ser apreciada pelo Congresso afirma-se que há uma rejeição tácita (*ibidem*), com o mesmo efeito de uma rejeição expressa, mas por meios diferentes: neste caso, houve deliberação legislativa com oposição manifesta à vontade presidencial; naquele, permite-se que a eficácia do decreto provisório expire naturalmente, por perda de prazo.

De todos os mecanismos legislativos à livre-disposição do Presidente da República, a medida provisória é a que melhor demonstra a concentração do poder no ramo Executivo, isto

é, a edição de medidas provisórias pelo Presidente demonstra o quanto o presidencialismo brasileiro se afastou das premissas clássicas da doutrina da separação de poderes. O jurista Pedro Lenza é um dentre tantos outros que levantam essa crítica, quando afirma o seguinte:

[...] a medida provisória, muito embora tenha força de lei, não é verdadeira espécie normativa, já que inexistente processo legislativo para sua formação. A medida provisória é adotada pelo Presidente da República, por ato monocrático, unipessoal, sem participação do Legislativo, chamado a discuti-la somente em momento posterior, quando já adotada pelo Executivo, com força de lei e produzindo seus efeitos jurídicos. (Lenza, 2010: 477).

Semelhantemente, Mendes & Branco (2016) também afirmam que:

A aplicação do instituto da medida provisória tem sido objeto de intensa polêmica sob a Constituição de 1988, seja em razão do seu elevado número, seja em razão das sucessivas reedições¹², causadas na versão original do texto, pela (quase) impossibilidade de aprovação no período de trinta dias. (Mendes & Branco, 2016: 978-979).

As medidas provisórias têm sido responsabilizadas pela paralisia que acomete as Casas do Congresso Nacional (*ibidem*), e o “uso e abuso” da medida provisória pelos Presidentes da República tem sido associado a uma “crise do processo decisório no âmbito do sistema político” (*ibidem*). Curiosamente, a edição de medidas provisórias pelo Presidente foi um mecanismo concebido pelos constituintes com o propósito de superar a famigerada paralisia legislativa, os impasses entre o Executivo e o Legislativo que atravancam a aprovação das leis e o desempenho dos governos presidencialistas. O que para alguns não passa de um “instrumento de paralisação do processo de deliberação” do Legislativo, para outros se trata de um “instrumento para solução de crises no processo decisório” (*idem*, p. 980). Não há dúvidas que os constituintes de 1988 preferiram a centralização do processo decisório nas mãos do Presidente, decisão essa que só acentuou a natureza ultrapresidencialista do governo brasileiro. Visando superar as dificuldades impostas por um sistema multipartidário fragmentado, optou-se por fortalecer o Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo.

¹² O Artigo 62, § 10, da Constituição Federal, após modificação pela Emenda Constitucional nº 32/2001, vedou a reedição de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo no período de uma mesma sessão legislativa (Mendes & Branco, 2016: 979).

MENSURANDO O PODER LEGISLATIVO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Fernando Limongi (2006) afirma que o Executivo brasileiro controla a agenda legislativa, e procura demonstrar que esse modo centralizado de operar do governo presidencialista brasileiro é o mesmo daquele verificado na maioria das democracias europeias contemporâneas – apesar destas adotarem o modelo parlamentar de governo (p. 20). Segundo o autor:

Alguns poucos dados são suficientes para caracterizar os governos parlamentaristas contemporâneos. Dois indicadores bastante simples servem para apontar traços essenciais da forma como operam: a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo, que nada mais é do que a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder, e a taxa de dominância sobre a produção legal, a simples divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período. (Limongi, 2006: 21).

Como o principal propósito de Limongi (2006) é demonstrar que o presidencialismo brasileiro sob a égide da Carta Magna de 1988 não difere tanto assim dos parlamentarismos consolidados do Velho Mundo, o autor não encara o controle da agenda legislativa pelo Executivo como um sinal de falência do Poder Legislativo, mas sim como um sinal do imperativo majoritário que prega a sustentação do governo Executivo pela maioria legislativa. De acordo com o autor, “na origem da supremacia do Executivo estaria uma delegação expressa da maioria” (p. 22). Portanto, o fato de a **taxa de sucesso** do Executivo brasileiro para o período pós-promulgação da Constituição de 1988 ser de 70,7%, e de a **taxa de dominância** para o mesmo período ser de 85,6% (p. 23), é algo a ser visto positivamente, pois seria um forte indicativo de que o Legislativo tem cooperado com o Executivo, ou seja, os presidentes brasileiros têm contado com o apoio sólido de suas alianças partidárias dentro do Congresso Nacional (p. 24).

Inspirado no trabalho de Limongi (2006), resolvi empregar seus conceitos de “taxa de sucesso” e “taxa de dominância” sobre os dados quantitativos que coletei a respeito da participação do Poder Executivo no processo legislativo brasileiro. Os dados aqui apresentados foram extraídos do website da Câmara dos Deputados do Brasil (www.camara.leg.br), e serviram para me ajudar a mensurar a contribuição da Presidência da República na proposição de emendas à Constituição, leis ordinárias, leis complementares e na edição de medidas provisórias.

PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal, no dia 5 de outubro de 1988, até o dia 17 de maio de 2018, foram apresentadas ao plenário do Congresso Nacional um total de 3.479 Propostas de Emenda à Constituição (PECs). Desse total, apenas 71 PECs são de autoria do Poder Executivo, e todos as demais 3.408 propostas têm origem no Poder Legislativo. Em se tratado de autoria de PECs, portanto, o Executivo apresenta uma taxa de representação muito baixa, de meros 2,04%, enquanto o Legislativo é responsável por quase de 98% (97,96%) das propostas de emenda constitucional (Gráfico 1-A).

GRÁFICO 1-A

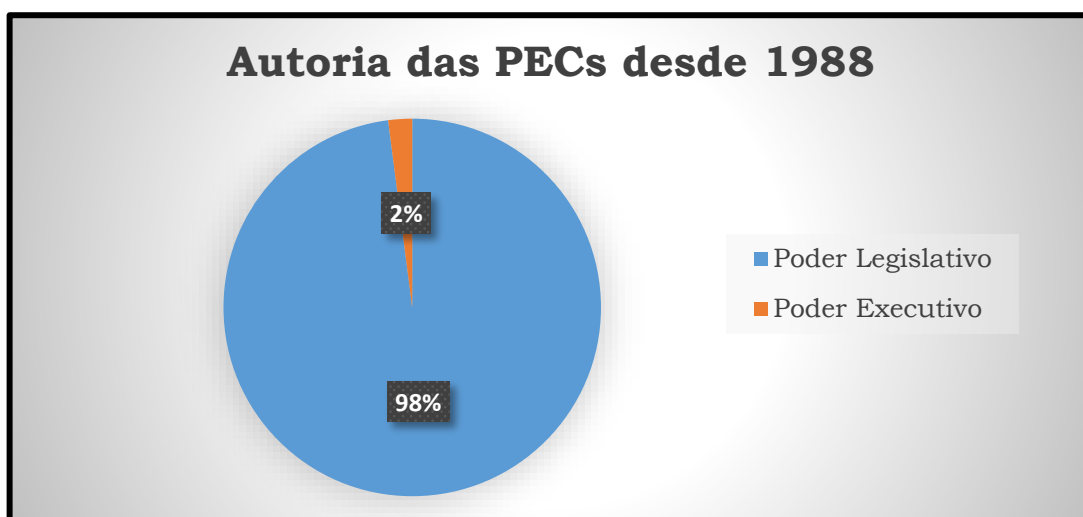
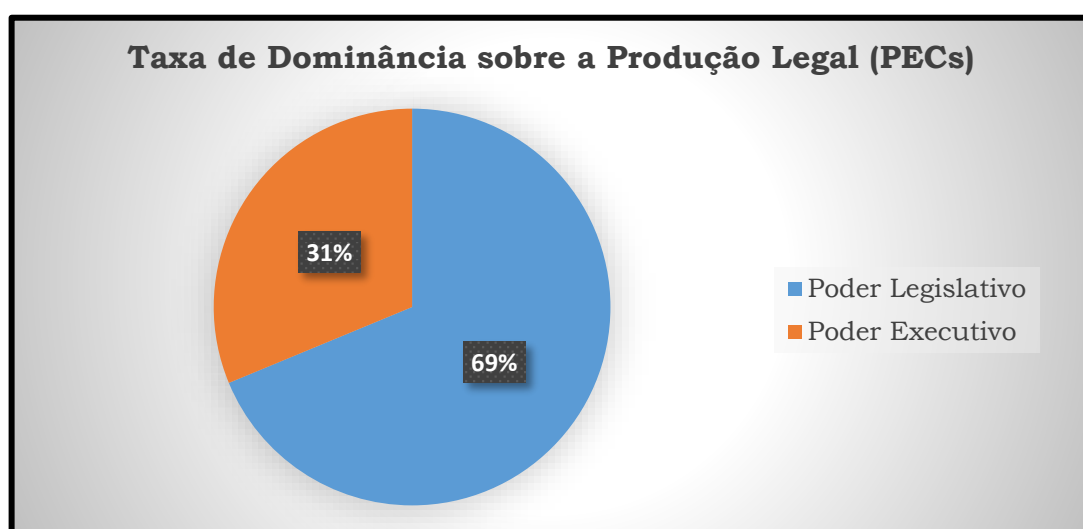
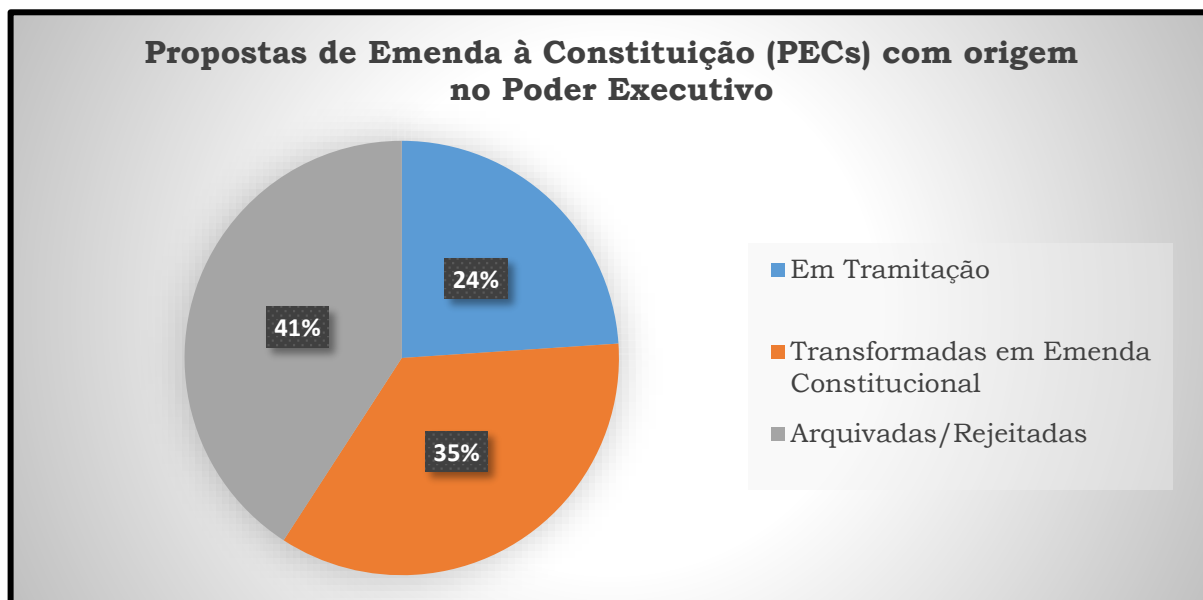


GRÁFICO 1-B



Apesar de a representação do Poder Executivo brasileiro ser insignificante quando comparada à participação do Poder Legislativo na autoria de PECs, quando se observa o total de PECs convertidas em norma jurídica – isto é, quando se avalia o total de PECs que emendaram a Constituição – o cenário se altera significativamente. Desde outubro de 1988 até maio de 2018, apenas 80 PECs foram transformadas em Emendas Constitucionais (menos de 2,3% do total de projetos apresentados nesse mesmo período). Das 80 emendas que alteraram a Constituição Federal, 25 são oriundos da iniciativa legislativa do Presidente da República. Sendo assim, o Poder Executivo possui uma taxa de dominância sobre a produção legal de PECs de 31,25%, cabendo os restantes 68,75% aos membros ou órgãos do Poder Legislativo (Gráfico 1-B). Apesar de ainda distante de representar uma ameaça à dominância do Poder Legislativo, isso representa um aumento na importância do Executivo de cerca de 15 vezes em relação à participação da Presidência da República na autoria de propostas de emendas constitucionais.

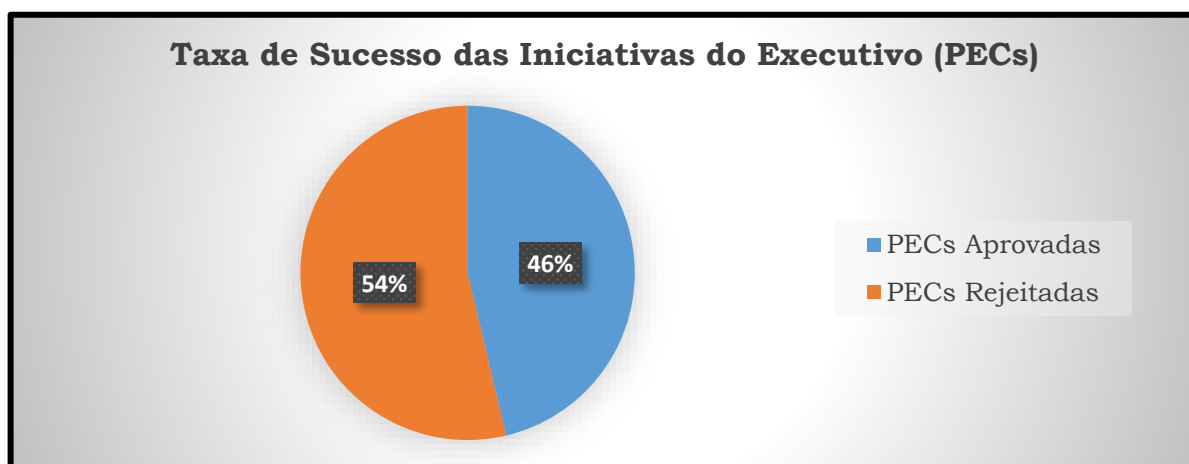
GRÁFICO 1-C



Das 71 Propostas de Emenda à Constituição de autoria do Poder Executivo entre 1988 e maio de 2018, 17 ainda se encontram em tramitação (23,94%), 25 viraram emenda constitucional (35,21%) e 29 foram arquivadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional (40,85%)

(Gráfico 1-C). Para calcularmos a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo no que se refere às PECs, precisamos subtrair do total de propostas apresentadas aquelas que ainda estão em tramitação. Chegamos, assim, a um novo total de 54 PECs de autoria do Poder Executivo que já tiveram sua tramitação no Congresso concluídas. Baseado nesse novo número, as 25 PECs transformadas em emenda constitucional passam a representar 46,3%, enquanto as 29 PECs arquivadas ou rejeitadas passam a representar 53,7% do total de PECs com origem no Poder Executivo. Com isso, chegamos aos dados apresentados no Gráfico 1-D, que mostra a taxa de sucesso do Executivo brasileiro em matéria de emenda constitucional é de aproximadamente 46% - superior à sua taxa de dominância.

GRÁFICO 1-D



PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA

Sendo de produção mais habitual do que as PECs, os Projetos de Lei (PLs) são, naturalmente, em maior número do que aquelas. Desde o ano de 1988¹³ até o dia 17/05/2018, foi submetido ao Congresso brasileiro um total de 57.604 projetos de lei ordinária (PLs). Desse número, apenas 1.449 projetos foram de autoria do Poder Executivo, sendo todo o restante projetos de autoria do Poder Legislativo¹⁴. O Gráfico 2-A mostra a participação dos Poderes Executivo e Legislativo na autoria de PLs. Semelhantemente ao que se verificou com as PECs, os Projetos de Lei (PLs) com origem no Executivo representam uma porção ínfima dos projetos

¹³ Incluindo-se os dias e meses anteriores à promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988.

¹⁴ Exceto pelo PL 4850/2016, cuja autoria é de Iniciativa Popular.

de lei apresentados (aproximadamente 2,52%), enquanto os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, juntos, respondem pela maioria esmagadora dos projetos de lei ordinária produzidos (97,48%).

GRÁFICO 2-A

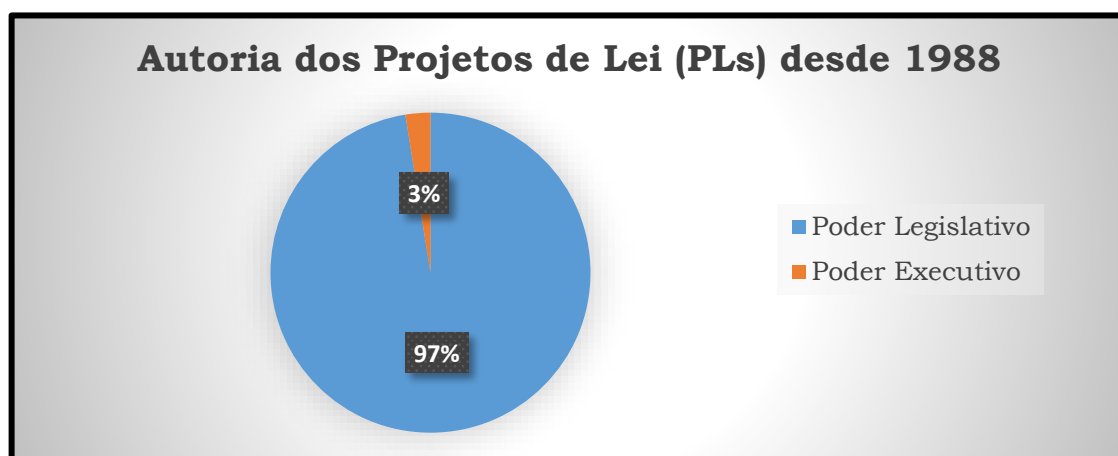
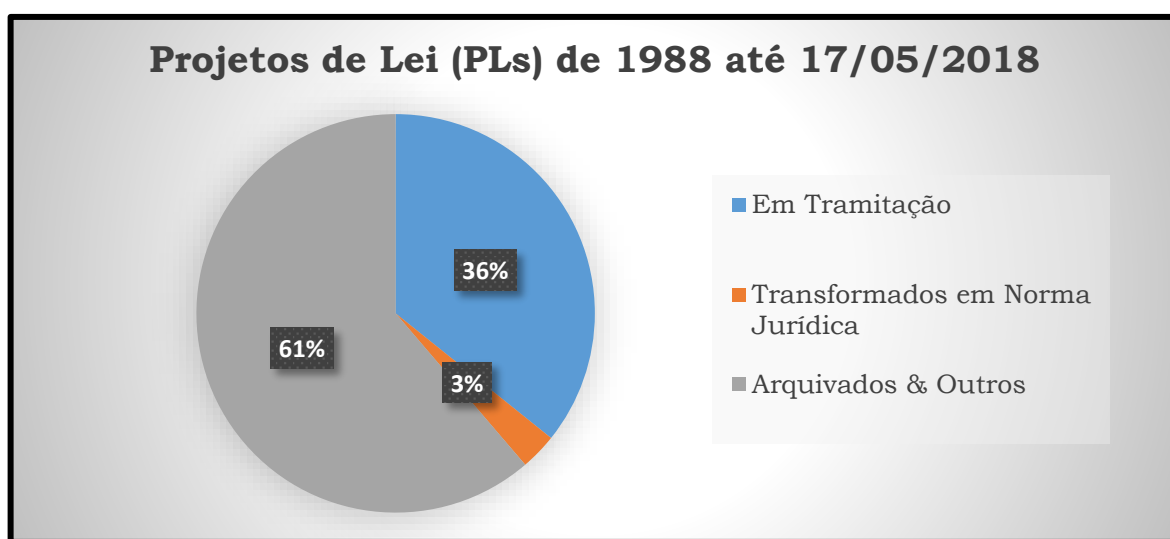


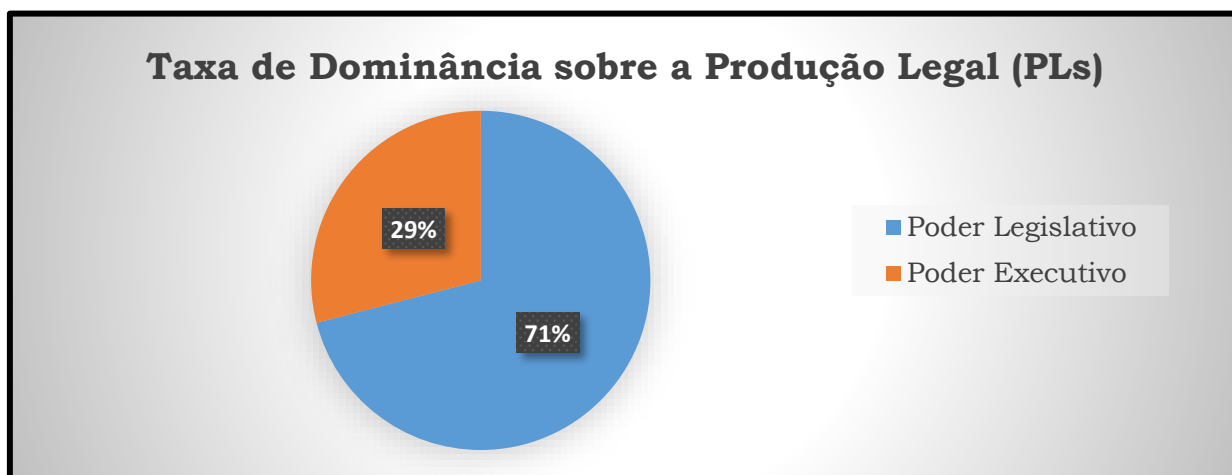
GRÁFICO 2-B



A taxa de conversibilidade dos Projetos de Lei (PLs) é baixíssima: de um total de 57.604 projetos, apenas 1.713 foram convertidos em norma jurídica, o que representa aproximadamente 2,97% dos projetos de lei apresentados desde 1988. 20.597 PLs ainda se encontram em tramitação no Congresso Nacional (35,76%), enquanto os demais 35.294

projetos (61,27%) que não estão em tramitação não foram positivados (isto é, foram rejeitados, arquivados, retirados, vetados, etc.). O Gráfico 2-B ilustra o *status* dos PLs até maio de 2018.

GRÁFICO 2-C

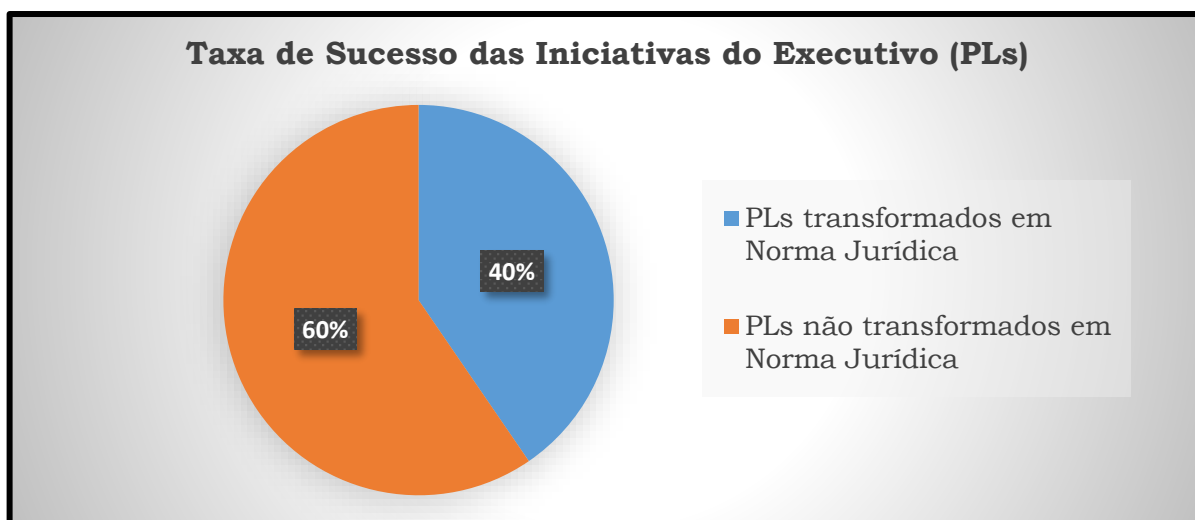


Do pequeno universo de quase 3% de Projetos de Lei (PLs) positivados, constata-se que o Poder Executivo foi responsável pela autoria de 497, enquanto os demais 1216 projetos aprovados são de autoria do Poder Legislativo. Isso significa dizer que a taxa de dominância sobre a produção legal do Executivo federal brasileiro, em matéria de lei ordinária, é de 29,01%, pouco menos de $\frac{1}{3}$ do total de PLs aprovadas pelo Congresso Nacional (Gráfico 2-C). Nota-se, uma vez mais, que, apesar de responsável pela produção de menos de 3% de PLs, a importância do Poder Executivo aumenta (mais de 9x) quando se confere a quantidade de PLs positivados.

Do total de 1449 Projetos de Lei (PLs) apresentados pelo Poder Executivo desde 1988, 220 ainda estão em tramitação (15,18%), 497 foram convertidos em norma jurídica (34,30%) e os restantes 732 projetos foram rejeitados (50,52%). Como os projetos em tramitação não podem ainda indicar se houve vitória ou derrota das proposições da Presidência, precisamos excluí-los do total para calcularmos a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo brasileiro desde 1988. Sendo assim, o novo total de PLs de autoria do Poder Executivo assume o valor de 1229; baseados neste valor, constatamos que dos Projetos de Lei (PLs) com origem na Presidência da República, 40,44% foi aprovado pelo Congresso, e 59,56% sofreu rejeição parlamentar (Gráfico 2-D). Verifica-se, portanto, que o Executivo federal brasileiro desfruta de uma taxa de sucesso superior a $\frac{1}{3}$ em suas iniciativas de produção legislativa, tanto para

propostas de emenda constitucional (PECs) como para projetos de lei ordinária (PLs). Apesar de em nenhum dos dois casos o Legislativo perder sua predominância na aprovação de espécies normativas do processo legislativo brasileiro, deve-se admitir que o Presidente da República no Brasil tem tido uma contribuição relativamente alta.

GRÁFICO 2-D



PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR

A terceira das espécies normativas do processo legislativo brasileiro de iniciativa concorrente entre os poderes Executivo e Legislativo inicia-se na forma de Projeto de Lei Complementar (PLP). Desde 1988 até 16/05/2018, cerca de 3.032 PLPs foram apresentadas no Congresso Nacional: 92 projetos originados no Poder Executivo – equivalente a apenas 3,03% do total – e a ampla maioria dos demais 2.940 projetos (96,97%) com origem nos órgãos do Poder Legislativo. O Gráfico 3-A ilustra essa divisão de autoria de PLPs entre os dois Poderes.

GRÁFICO 3-A

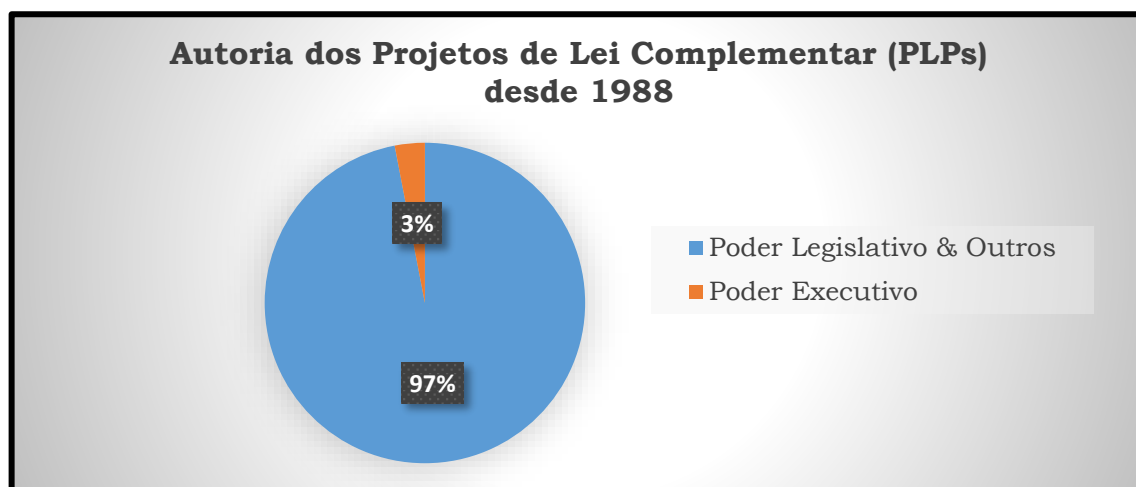
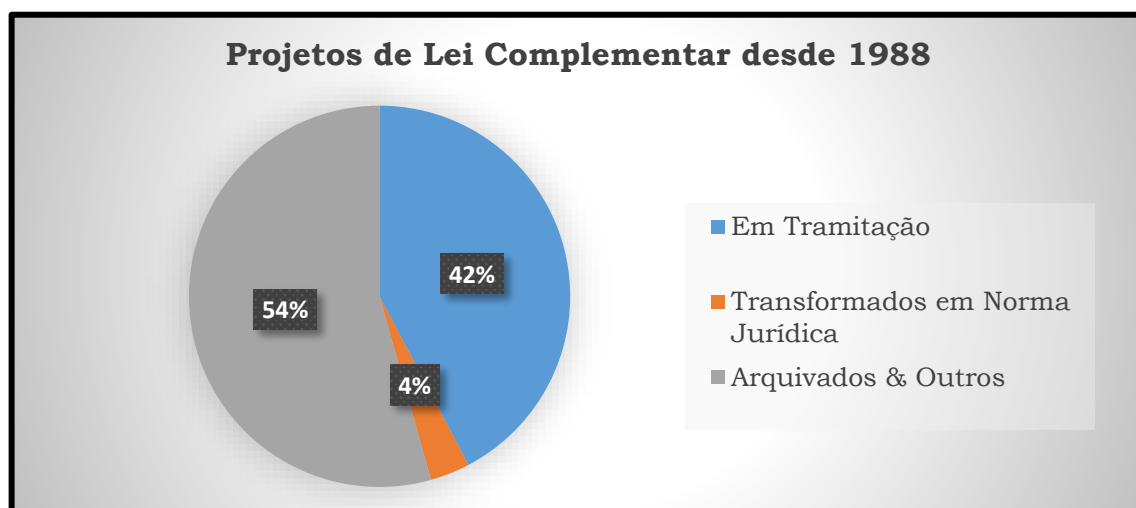
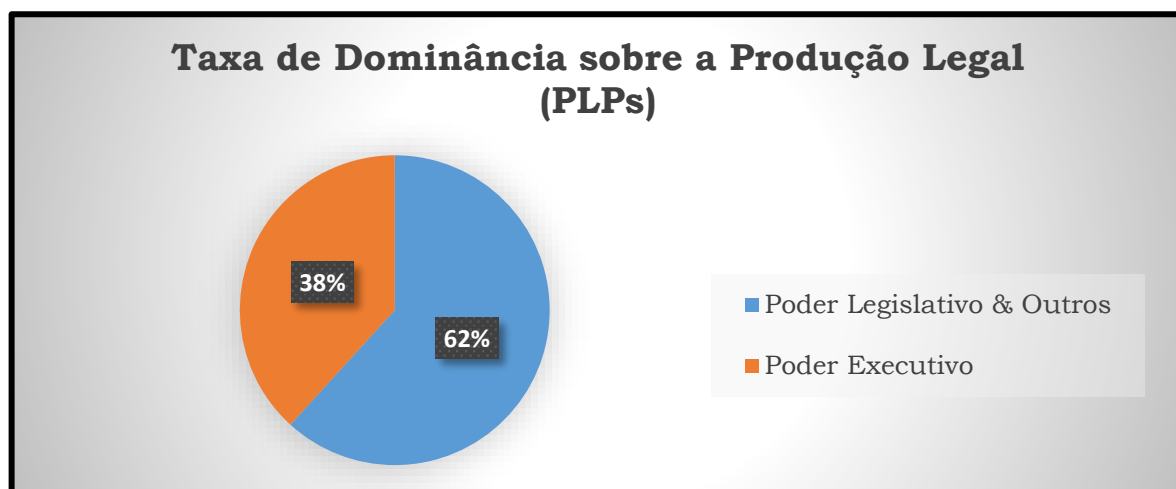


GRÁFICO 3-B



Tal como se constatou com os PLs, os PLPs também possuem uma taxa de conversibilidade muito baixa: de um total de 3.032 projetos apresentados ao Congresso, apenas 102 chegaram a ser convertidos em norma jurídica, ou seja, apenas 3,36%. Outros 1.282 PLPs ainda estão em tramitação (42,28%), e os restantes 1.648 PLPs foram arquivados ou rejeitados (54,35%) (ver Gráfico 3-B).

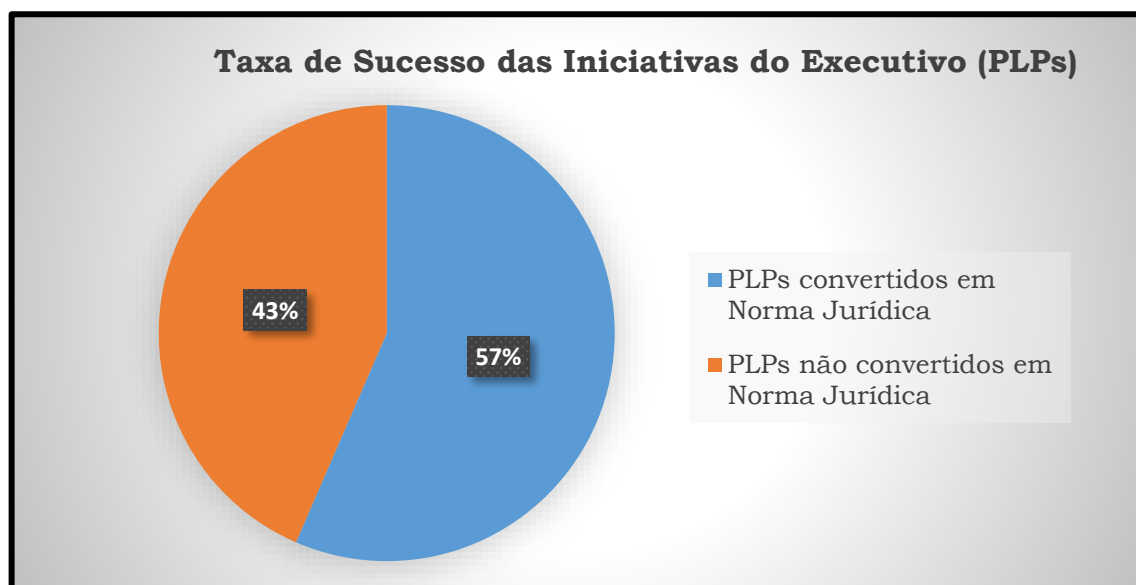
GRÁFICO 3-C



O padrão observado anteriormente se repete aqui: o Poder Executivo, apesar de responder pela autoria de mínimos 3% dos PLPs, vê sua participação multiplicar mais de 12 vezes quando se avalia o universo dos Projetos de Lei Complementar transformados em norma jurídica. Dos 102 PLPs convertidos em lei, 39 são de iniciativa do Executivo – o que equivale a 38,24% do total de projetos aprovados, ultrapassando a marca de $\frac{1}{3}$. Ou seja, a taxa de dominância sobre a produção legal de PLPs do Poder Executivo é de 38,24% (Gráfico 3-C).

Dos 92 PLPs de autoria da Presidência da República desde 1988, 23 ainda estão em tramitação; ignorando-se estes, chega-se a um total de 69 PLPs do Poder Executivo com tramitação concluída: 39 obtiveram aprovação no Congresso, e os 30 projetos restantes foram arquivado ou rejeitados. Conclui-se, portanto, que a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo no âmbito de PLPs é de 56,52% (ilustrada no Gráfico 3-D), a mais alta dentre todas as três espécies normativas de autoria concorrente Executivo-Legislativo abordadas neste texto.

GRÁFICO 3-D



Até aqui, apresentei os dados quantitativos relativos apenas às espécies normativas cujo direito de iniciativa legislativa a Constituição brasileira atribui concorrentemente aos Poderes Executivo e Legislativo: emendas à Constituição e leis ordinárias e complementares. Pôde-se observar que, apesar de os membros dos órgãos legislativos nacionais terem sido capaz de conservar para si uma taxa de dominância de produção legal sempre superior a 60%, a atribuição de poderes de iniciativa legislativa que o texto constitucional de 1988 confere aos presidentes da República brasileiros permitiu que a Presidência acumulasse uma taxa de dominância média de 32,67% (quase $\frac{1}{3}$) sobre a produção de legislação nesses últimos trinta anos (1988-2018)¹⁵. Fica evidente, portanto, que o indivíduo que ocupa a Presidência da República exerce maior peso no processo legislativo brasileiro do que qualquer deputado ou senador do Congresso Nacional, sozinho, seria capaz de exercer. Apesar de, em princípio, se tratar de uma função de natureza puramente legislativa, a proposição de legislação é uma prerrogativa que o Legislativo brasileiro compartilha generosamente com o Executivo federal, possibilitando a este uma participação na criação de leis de proporção inimaginável para os formuladores originais e fiéis adeptos atuais da doutrina clássica da separação dos poderes.

¹⁵ Em 2018, até o mês de maio.

Antes de encerrar este capítulo, convém ainda analisar uma competência de natureza legislativa exclusiva do Presidente da República, normalmente apontada como sendo o exemplo mais evidente do ultrapresidencialismo brasileiro: a edição de medidas provisórias.

TABELA 1

ANO	Total de Medidas Provisórias	Aprovadas (Lei Ordinária)	Rejeitadas (Sem Eficácia)	Em Tramitação	Taxa de Aprovação
2018*	12	----	----	12	----
2017	51	21	14	16	60.0%
2016	56	39	14	3	73.6%
2015	43	34	9	----	79.0%
2014	29	15	14	----	51.7%
2013	35	26	9	----	74.3%
2012	45	38	7	----	84.4%
2011	36	29	7	----	80.6%
2010	42	30	12	----	71.4%
2009	27	24	3	----	88.9%
2008	40	35	5	----	87.5%
2007	70	60	10	----	85.7%
2006	67	60	7	----	89.6%
2005	42	34	8	----	81.0%
2004	73	66	7	----	90.4%
2003	58	57	1	----	98.3%
2002	82	66	16	----	80.5%

*Até o dia 30 de abril.

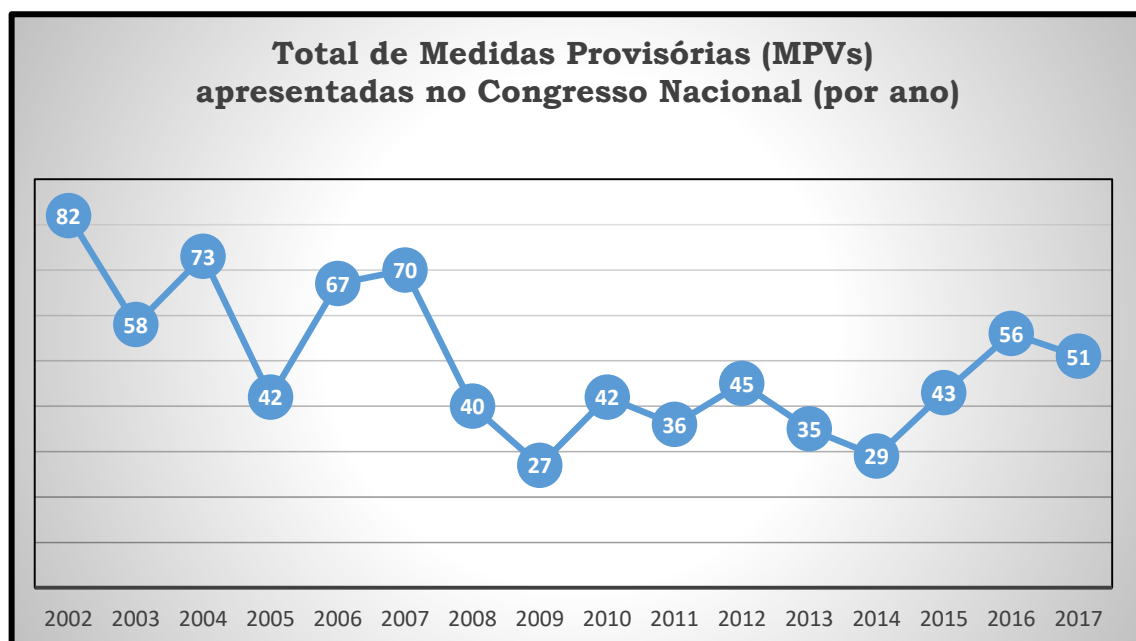
Na Tabela 1, é possível ver o total de Medidas Provisórias (MPVs) editadas pelo Presidente da República desde 2002, e a situação em que se encontravam até o momento da redação deste texto – isto é, se foram aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional, ou se ainda estão em tramitação.

Apesar de ter havido edição de medidas provisórias desde 1988, este trabalho limita-se a analisar apenas as medidas editadas a partir do ano de 2002. Os motivos para essa limitação são os seguintes: primeiro, a base de dados do site da Câmara dos Deputados onde fiz minha

coleta quantitativa contém informações apenas sobre as medidas provisórias editadas a partir de setembro de 2001; segundo, e relacionado ao primeiro motivo, as regras a respeito da edição de MPVs pela Presidência e sua tramitação no Congresso foram alteradas pela Emenda Constitucional nº 32/2001 (datada de 11 de setembro de 2001), de modo que não é apropriado avaliar da mesma forma o que se fez antes e depois da reforma constitucional; e, finalmente, incluí os dados referentes ao ano de 2002 para servir de marco inicial que possibilite comparações entre o último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) com os governos subsequentes mais recentes – além de que os dados sobre o ano de 2001 são incompletos, limitados aos meses de setembro a dezembro. Para todos os efeitos, portanto, as medidas provisórias de consequência para este texto restringem-se a dados disponíveis sobre anos inteiros, abrangendo o período de 2002 a 2017.

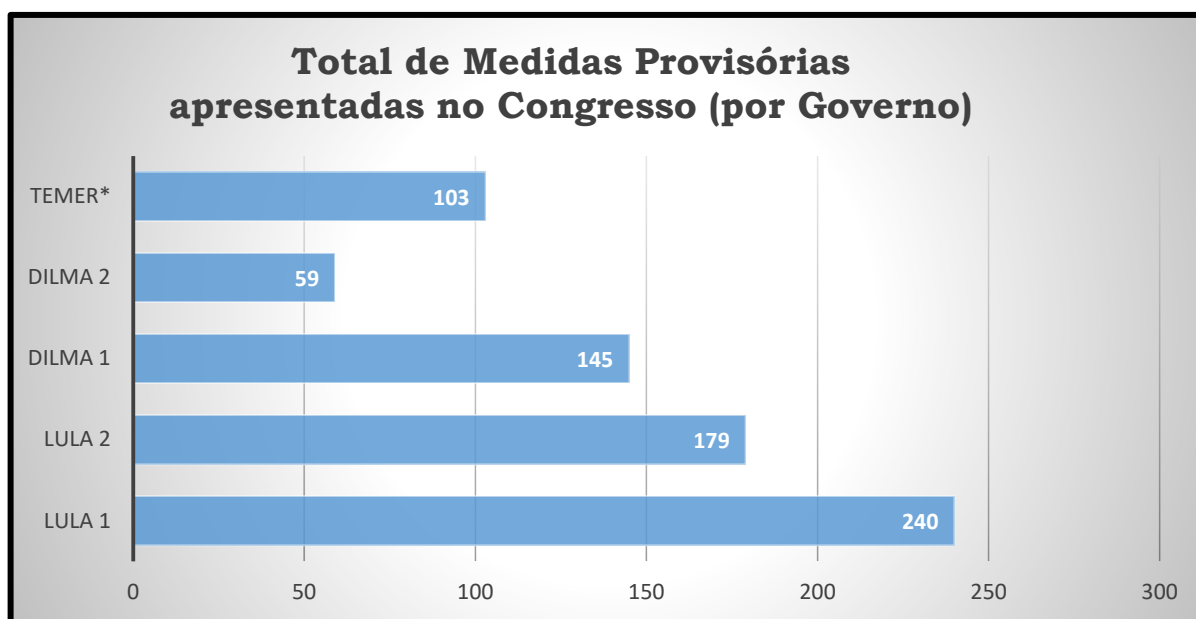
De 2002 até o fim de 2017, foram editadas 796 medidas provisórias; se incluirmos as medidas editadas desde a entrada em vigor da EC nº 32/2001, esse número sobe para 816. Percebe-se, pois, que as alterações trazidas pela emenda constitucional de 2001 acarretaram uma queda abrupta na atividade presidencial no que alude à edição de medidas provisórias. Da promulgação da Constituição Federal até a aprovação da EC nº 32/2001 havia sido editado e reeditado o elevado número de 6.130 medidas provisórias (Lenza, 2010: 478), o que equivale a uma média de aproximadamente 471,5 medidas provisórias por ano! Essa quantidade absurda de MPVs ajuda a compreender porque o instituto da medida provisória passou a ser encarado como um instrumento autoritário, uma atribuição que permitia ao Presidente da República brasileiro exercer uma verdadeira “ditadura do executivo” (*idem*), pois garantia ao chefe do governo nacional aprovar ininterruptamente legislação favorável à execução de seus planos de governo, driblando o contrapeso do Poder Legislativo. A proibição de reedição de medidas provisórias dentro do prazo de uma mesma sessão legislativa com certeza foi essencial para reduzir drasticamente a quantidade de MPVs editadas pelo Poder Executivo. A Emenda Constitucional nº 32/2001 foi, portanto, uma tentativa de o Legislativo federal brasileiro limitar o que enxergava como (e de fato era) uma desvirtuação do propósito da medida provisória, e um uso abusivo delas por parte da Presidência da República. Tratou-se, pois, de reconhecer a problemática existência de um Executivo com poderes excessivos.

GRÁFICO 4-A



Como dito anteriormente, de 2002 a 2017 foi submetido à apreciação do Congresso Nacional um total de 796 medidas provisórias, o que gera uma média de 53,1 MPVs por ano. A flutuação na edição de medidas provisórias nesse período pode ser observada no Gráfico 4-A. É possível notar que o último ano do governo de FHC (2002) abriga o maior número de MPVs (82) do período analisado, havendo, aparentemente, uma tendência de queda na edição de MPVs pelos governos subsequentes. Pode-se dizer que se tratou de um momento de transição, dado que foi sob a administração de FHC que a EC nº 32/2001 passou a vigorar.

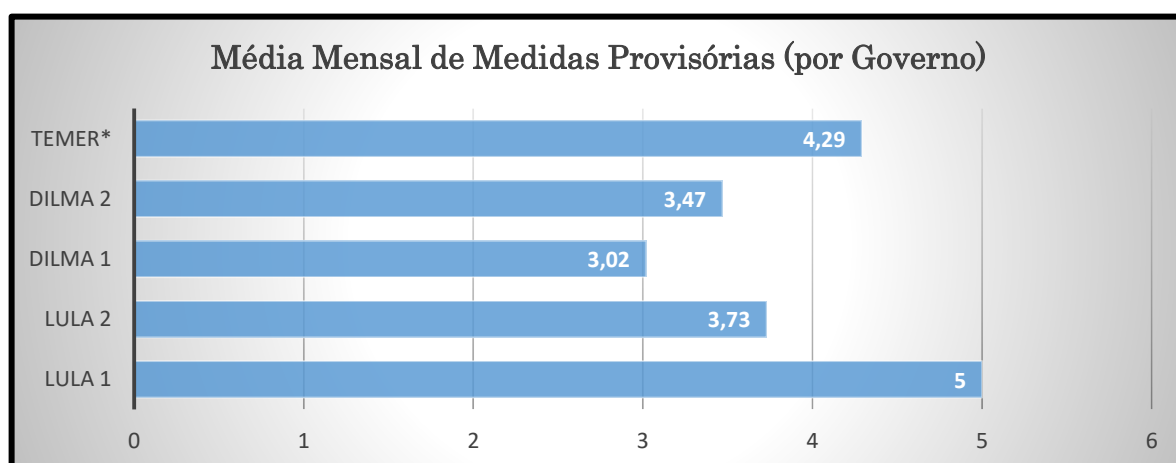
GRÁFICO 4-B



* Considero a data de 12/05/2016 como início do Governo Temer, em vista de ter sido quando este assumiu a Presidência da República, à princípio na condição de presidente interino, dentro do contexto de afastamento da presidente Dilma Rousseff do cargo por razão do processo de *impeachment*.

Não levando em conta o último ano do governo FHC, o presidente Lula foi quem mais se utilizou de medidas provisórias para governar, tendo editado 240 MPVs em seu primeiro mandato (2003-2006) e outras 179 no seu segundo mandato (2007-2010) (ver Gráfico 4-B). Dentre os presidentes aqui analisados, Lula também foi quem apresentou maior média mensal na edição de MPVs: cerca de 5 por mês durante seu primeiro mandato (Gráfico 4-C).

GRÁFICO 4-C



A taxa de aprovação das medidas provisórias contida na última coluna da Tabela 1 está ilustrada no Gráfico 4-D. É possível notar uma tendência de declínio da taxa de sucesso das medidas provisórias editadas pelo Executivo. No período analisado, verifica-se que o presidente Lula, no primeiro ano de seu primeiro mandato, obteve a mais alta taxa de sucesso, de quase 100%! Das 58 MPVs editadas por Lula em 2003, 57 conseguiram aprovação no Congresso Nacional (taxa de sucesso igual a 98,27%). Já a taxa de sucesso mais baixa é observada no ano de 2014, início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff. Das 29 medidas provisórias promulgadas por Dilma naquele ano, apenas 15 (51,72%) foram validadas pelo Legislativo.

Em se tratando das cinco administrações presidenciais do período 2003-2017, mais uma vez o primeiro mandato do presidente Lula aparece na liderança: 217 das 240 medidas provisórias decretadas pelo presidente entre 2003 e 2006 foram transformadas em lei, o que significa que em seu primeiro mandato Lula obteve uma taxa de sucesso de, aproximadamente, 90,42%. Por sua vez, Michel Temer aparece em último lugar, com uma taxa de sucesso de 68,05%. Do total de 72 MPVs de Temer que já tiveram tramitação encerrada no Congresso, apenas 49 foram convertidas em norma jurídica. As taxas de sucesso por administração presidencial podem ser observadas no Gráfico 4-E.

GRÁFICO 4-D

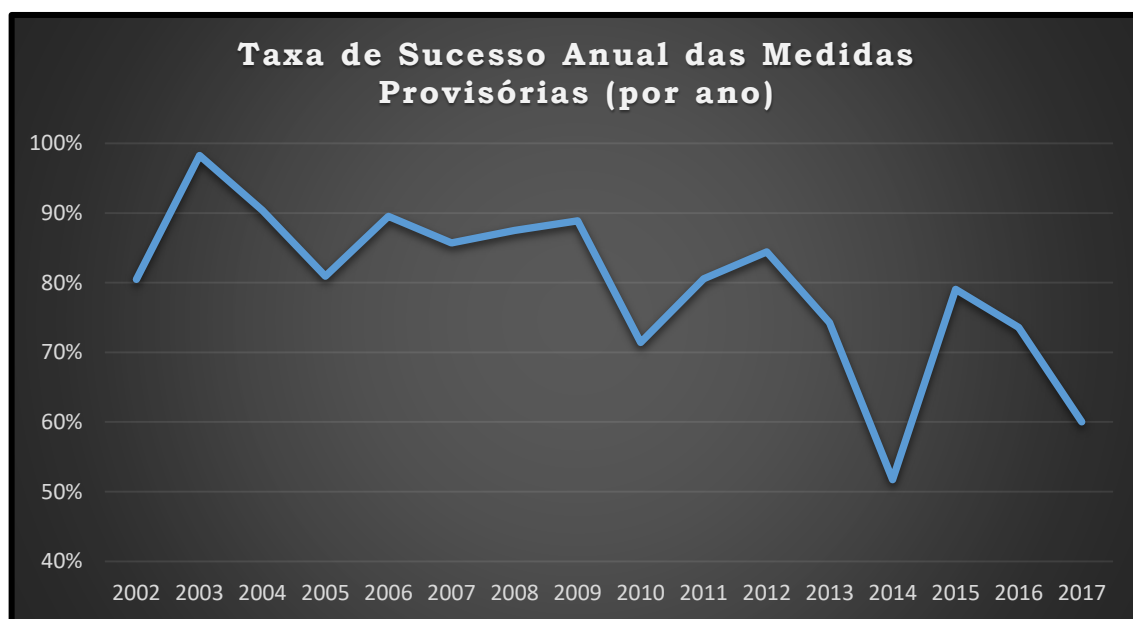
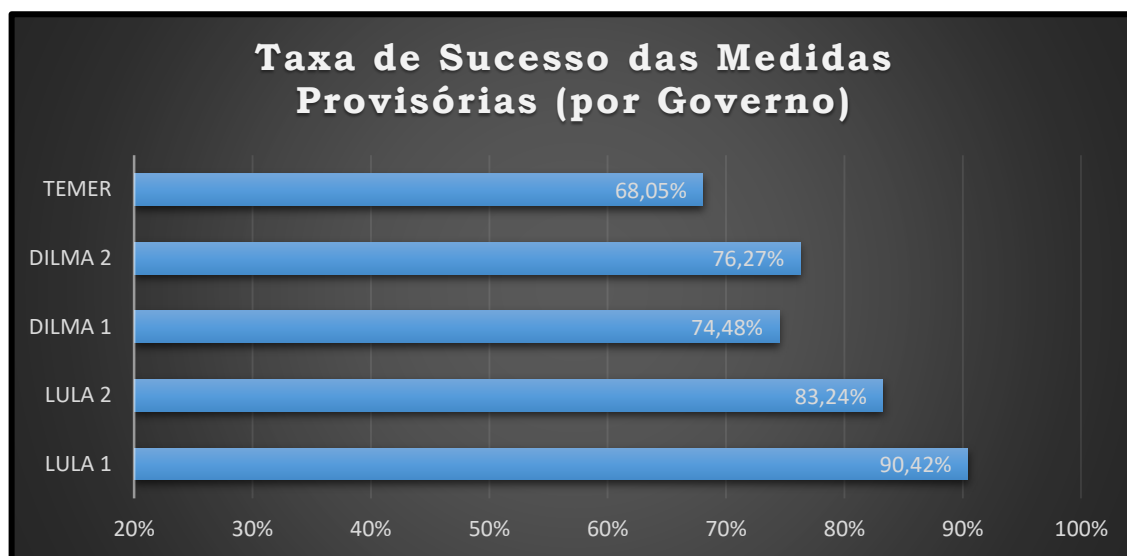
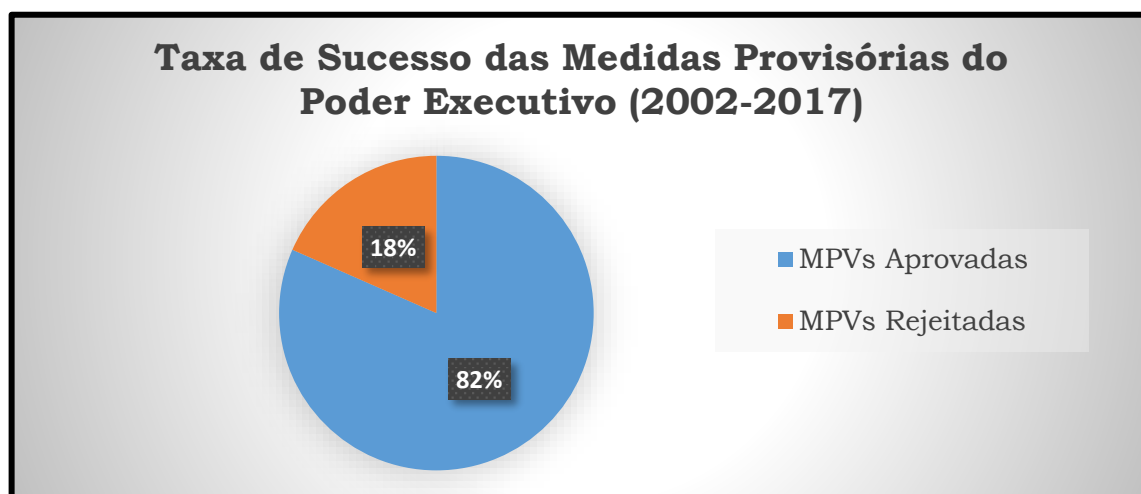


GRÁFICO 4-E



Quando se calcula a taxa de sucesso das medidas provisórias presidenciais como um todo, no período de 2002 a 2017, chega-se ao resultado de que o Poder Executivo federal brasileiro possui uma taxa de sucesso superior a 81% - o que é bastante elevado. De todas as 777 medidas provisórias editadas nesses 15 anos cuja tramitação parlamentar já se encerrou, 634 conseguiram aprovação no Congresso (81,596%), enquanto 143 foram rejeitadas (18,404%). O Gráfico 4-F ilustra a impressionante taxa de sucesso dos presidentes brasileiros em suas iniciativas legislativas que se inserem na categoria de medidas provisórias.

GRÁFICO 4-F



Podemos concluir, portanto, que a Constituição de 1988 é responsável pela concentração de poderes na Presidência da República, pois confere ao Executivo brasileiro diversas prerrogativas legislativas (funções atípicas a este Poder) que permitem o quase monopólio do processo decisivo pelo chefe do governo – dada a prioridade que as medidas provisórias assumem sobre todas as demais deliberações das casas legislativas –, assim como transforma o Executivo federal na fonte de aproximadamente **um terço** de toda legislação criada pelo processo legislativo nacional. Um Executivo tão proeminente em funções legislativas como o que se tem no Brasil vai de encontro direto a qualquer noção de “equilíbrio” entre os poderes pregada pela doutrina clássica de Montesquieu. Para além da típica concentração das funções de chefe de Estado e chefe de Governo numa mesma pessoa, o presidencialismo brasileiro possibilita ao Poder Executivo ditar a agenda do Legislativo. José Gomes Canotilho (2003) descreve bem este fato ao analisar o que classifica como “presidencialismo latino-americano”:

Embora com especificidades nos vários Estados latino-americanos, o sistema presidencialista destes Estados acentua disfunções político-organizativas: (1) os amplos poderes do Presidente, ordinários e extraordinários, derivados do fato de o Presidente ser, ao mesmo tempo, Chefe de Estado e Chefe de Governo, alicerçam uma confusão e concentração de poderes executivos e legislativos (ex.: as medidas provisórias no sistema presidencialista brasileiro); (2) esta confusão e concentração perturba o sistema de *checks and balances*, o que conduz à insuficiência notória de controles institucionais (por parte, por ex., do parlamento ou do poder judiciário sobre os atos presidenciais). Daí a designação deste presidencialismo como “cesarismo representativo” ou “centralismo presidencialista”. (Canotilho, 2003: 588).

Ou seja, o presidencialismo brasileiro possui o Executivo monocrático típico do presidencialismo clássico e o Executivo legislativamente dominante dos sistemas parlamentaristas – sem, no entanto, os mecanismos flexíveis de solução de crises de governabilidade que o parlamentarismo oferece.

Esse ultrapresidencialismo brasileiro, projetado para proporcionar governos eficientes numa sociedade apegada ao *Welfare State* contém em si as sementes de sua própria destruição e ineficiência, pois a confusão de práticas e princípios contraditórios presidencialistas e parlamentaristas é insustentável. Chega uma hora em que uma delas reivindica para si própria a supremacia política. Este tópico será abordado nos dois próximos capítulos.

CAPÍTULO 6

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

No capítulo anterior, fez-se uma análise sobre os “superpoderes” legislativos que a Constituição de 1988 conferiu ao Presidente da República, os quais permitem classificar o presidencialismo brasileiro de “ultrapresidencialismo”. O peso e a participação ativa do Executivo federal no processo legislativo nacional sem sombra de dúvida fazem da Presidência um órgão de suma importância e destaque na governação do país. Contudo, ao mesmo tempo em que é forte, o Chefe de Governo brasileiro é extremamente dependente das forças partidárias que integram o Congresso Nacional. Essa dependência é a chave para o sucesso legislativo da Presidência, e, em última análise, é a força motriz que alimenta o sistema político brasileiro, provendo a governabilidade e a estabilidade pela qual o Executivo presidencialista deriva sua fama.

Desde sua redemocratização nos anos 1980, o sistema político brasileiro tem sido definido como um **presidencialismo de coalizão** (Batista, 2014: 127). Esse termo, cunhado por Sérgio Abranches (1988), é uma descrição que sintetiza os dois principais elementos que, até o momento, têm sido condições *sine qua non* da democracia brasileira: o presidencialismo e o multipartidarismo. Tal síntese expõe a raiz da natureza paradoxal do presidencialismo brasileiro: ao mesmo tempo em que abraça a doutrina da separação dos poderes – com a eleição direta e o mandato fixo e independente do Presidente da República –, o Brasil também exige a formação de coalizões multipartidárias para sustentação do governo presidencial (*idem*). Ou seja, o presidencialismo de coalizão brasileiro é uma tentativa de equilibrar a clássica separação dos poderes típica dos regimes presidenciais com a clássica fusão ou dependência entre os poderes típica dos regimes parlamentaristas. E, como em todo caso de malabarismo, o equilíbrio não pode ser sustentado por muito tempo.

DINÂMICA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O presidencialismo de coalizão brasileiro é uma variante institucional que combina a estrutura hierárquica e centralizada do Executivo típica dos regimes presidencialistas com a formação de coalizões multipartidárias para sustentação dos governos típica dos regimes

parlamentaristas (Batista, 2014: 145). A dinâmica de seu funcionamento costuma ser caracterizada pela opinião popular como uma política do “toma lá, dá cá”. Isto é, o pilar de sustentação do presidencialismo de coalizão é a distribuição de pastas ministeriais e cargos burocráticos entre os partidos que se aliaram ao candidato presidencial que venceu as eleições. Durante o processo eleitoral, o presidencialista promete cargos e ministérios em troca do apoio legislativo dos partidos políticos aliados dentro do Congresso Nacional. A barganha política – que, cada vez mais, tem sido encarada pela população brasileira como sinônimo de corrupção – tem sido a chave do sucesso do presidencialismo de coalizão desde 1988. Vejamos um pouco melhor a lógica por trás do funcionamento do presidencialismo de coalizão em voga no Brasil.

O Brasil possui um **sistema multipartidário fragmentado**: até junho de 2018, havia um total de 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)¹⁶. Tanta fragmentação política torna impossível a formação de governos majoritários desvinculada de coalizões interpartidárias. Sem coalizões, o Brasil estaria fadado a ter sempre governos minoritários, visto que nenhum partido, sozinho, consegue preencher mais da metade dos assentos legislativos do Congresso Nacional.

Como abordado no capítulo anterior, a Constituição de 1988 conferiu ao Presidente da República do Brasil a capacidade de controlar a agenda legislativa, dando ao Poder Executivo o direito de iniciativa legislativa em diversas áreas. Viu-se também que, desde 1988, o Executivo brasileiro tem desfrutado de altas taxas de sucesso e dominância sobre o processo legislativo, sobretudo no que diz respeito às medidas provisórias. Todavia, convém lembrar sempre que o Governo brasileiro só é bem-sucedido na arena legislativa porque conta com o apoio sólido de uma coalizão multipartidária¹⁷ (Limongi, 2006: 24). Isso é assim porque, apesar de seus “superpoderes”, o Presidente da República ainda depende da aprovação do Congresso para que tanto seus projetos de lei como suas medidas provisórias sejam convertidos em norma jurídica. A palavra final quanto ao que é ou não é lei (ainda) reside com o Poder Legislativo.

Portanto, apesar da separação e independência entre o Executivo e o Legislativo, o multipartidarismo brasileiro é um fator que incentiva o Presidente da República a formar governos de coalizão para ver aprovada sua agenda legislativa (Batista, 2013: 454). Isso

¹⁶ Para dados atualizados consulte: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>

¹⁷ O mais apropriado seria dizer que o Governo brasileiro só **tem sido** bem-sucedido na arena legislativa porque **tem contado** com o apoio sólido de uma coalizão partidária.

aproxima o Brasil do parlamentarismo¹⁸, pois garante a participação de outros partidos que não o do Presidente dentro do governo, controlando pastas ministeriais (*idem*). A barganha política entre as lideranças partidárias é uma troca mútua de favores: o Presidente e seu partido garantem a maioria legislativa necessária para aprovar sua agenda de governo, enquanto os partidos da coalizão ganham influência e participação no processo decisório através dos Ministros de Estado (*idem*). Dessa forma, relativiza-se o que foi dito anteriormente sobre Ministros serem meros funcionários do Presidente, que podem ser descartado a qualquer momento (*idem*). Os Ministros de Estado são representantes dos partidos que formam a coalizão do Governo, de modo que sua destituição pelo Presidente acarreta o risco de desintegração da aliança multipartidária que sustenta o Governo, se tratando de uma decisão que exige bastante cautela¹⁹. Logo, se as altas taxas de sucesso e dominância do Poder Executivo na produção legislativa sugerem uma delegação expressa da maioria do Congresso, como afirma Limongi (2006), a formação de governos de coalizão e a consequente distribuição de ministérios entre os partidos da base aliada demonstram haver também uma delegação de poder decisório por parte do Presidente da República e de seu partido. Ocorre, portanto, uma aproximação entre Executivo e Legislativo, entre o partido que ocupa a Presidência e os partidos que ocupam o Congresso.

Quanto a este último aspecto, contudo, convém ressaltar que a delegação de poder decisório pelo Presidente aos seus Ministros está condicionada ao tipo de agenda legislativa que ele deseja implementar, bem como do quão forte é a coalização multipartidária de sustentação do Governo.

De acordo com Amorim Neto (2006), o Presidente da República, no início de seu mandato, tem duas opções à sua frente: ou ele permite que sua agenda legislativa seja levada adiante pelo Congresso, ou então ele assume a iniciativa, governando unilateralmente mediante o poder de decretar medidas provisórias. Geralmente, a primeira opção é adotada quando o Presidente conta com um governo majoritário, de alta partidarização política; já a segunda opção é comum quando o Presidente se vê constrangido a dirigir um governo minoritário, ou seja, quando está desprovido do apoio multipartidário dentro do Executivo e, por conseguinte, do Legislativo (Batista, 2014: 146). Percebe-se, portanto, que o estilo da administração

¹⁸ Apenas do parlamentarismo de países que possuem um sistema multipartidário, pois onde predomina o bipartidarismo (como no Reino Unido) a norma é que apenas um único partido assuma o governo.

¹⁹ Contudo, apesar dessa relativização baseada em motivações políticas, o Presidente da República continua sendo o chefe absoluto do Poder Executivo, e pode, a despeito dos riscos para sua coalizão de governo, exonerar seus Ministros quando bem entender.

presidencial está diretamente condicionado à existência ou não de um governo de coalizão, assim como à lealdade dos partidos que formam a base de sustentação do Governo.

TEORIA DOS VETO PLAYERS E OS GOVERNOS DE COALIZÃO

A combinação de presidencialismo e coalizões multipartidárias que se pratica no Brasil cria um sistema político onde há muitos órgãos ou indivíduos capazes de interferir no andamento do processo legislativo-administrativo do Governo: o Senado e suas comissões, a Câmara dos Deputados e suas comissões, o plenário do Congresso Nacional, a Presidência da República, os partidos ou lideranças partidárias da coalizão governista, etc. Ou seja, o presidencialismo de coalizão brasileiro é um ambiente repleto de *Veto Players* (órgãos e indivíduos com poder de veto), o que faz do sistema político nacional um terreno fértil para a ineficiência e a paralisia do Governo, visto que o retardamento e mesmo a obstrução dos projetos do Executivo é uma possibilidade constante.

George Tsebelis (2002), autor da Teoria dos *Veto Players*, oferece uma explicação sobre o funcionamento das instituições políticas que é muito útil para compreendermos o que se passa no presidencialismo de coalizão brasileiro. Segundo este autor, quanto maior o número de *veto players* também maior será a dificuldade de um Governo ter aprovado seus planos e projetos. Quando isso acontece, constata-se o que Tsebelis chama de *policy stability* (estabilidade decisória), estabilidade essa que não assume uma conotação positiva, visto ser sinônima de “inércia”, em referência à incapacidade de o governo executivo alterar o *status quo* decisório e legislativo existente. Para o autor, tal inércia gera – em sistemas presidencialistas – uma instabilidade governativa com potencial de pôr em risco não só o Governo, mas também o regime político como um todo (Tsebelis, 2002: 14).

O sucesso de um programa de governo não depende apenas do número de atores políticos e institucionais com poder de veto, mas também da distância ideológica entre os diversos atores (*idem*, p. 36), sendo sempre mais difícil para o Governo alterar o *status-quo* quando deparado com uma forte oposição nas Casas Legislativas ou quando o partido do Presidente precisa negociar com uma ampla base multipartidária que abrange interesses opostos ou contraditórios – ou seja, quando a coalizão de sustentação do Governo abrange várias cores do espectro político. Por essa razão, o normal é que coalizões se formem apenas entre partidos políticos que pertençam à mesma família ideológica do partido do candidato presidencial, pois

a similaridade de interesses e valores contribui para uma melhor cooperação entre os membros da base aliada.

Segundo a teoria de Tsebelis (2002), a diferença entre os regimes políticos pode ser reduzida ao que ele chama de *agenda setting process* (processo de tomada de decisão ou poder de agenda)²⁰. Em regimes presidencialistas – ao contrário do que geralmente se imagina – o poder de agenda pertence ao Legislativo, cabendo ao Executivo aceitar ou vetar as propostas de lei, de modo que o Presidente assume uma posição defensiva ou de reação. Já em regimes parlamentaristas, é o Executivo (o gabinete de ministros) quem detém a iniciativa legislativa. Aquele que detém o **poder de agenda** tem vantagem sobre os demais atores políticos, pois pode escolher a pauta legislativa de sua preferência.

O caso do Brasil não se encaixa muito bem na teoria de Tsebelis no que se refere à caracterização dos regimes, dado que no presidencialismo brasileiro o Presidente da República é, entre os atores políticos, aquele que detém o mais importante poder de agenda, graças à dotação constitucional de poderes de iniciativa legislativa em diversos tópicos que lhe é feita. O autor chega mesmo a mencionar o caso brasileiro como uma exceção dentro do presidencialismo por causa do **poder de decreto presidencial** – as medidas provisórias; estas, segundo o autor, reverterem a estrutura típica do presidencialismo, onde tradicionalmente há múltiplos atores com poder de veto que desaceleram o ritmo da administração presidencial (*idem*, p. 168-169). Observe-se, porém, que Tsebelis alude ao funcionamento das medidas provisórias anteriormente à entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 32/2001, que proibiu a reedição dos decretos por tempo indeterminado.

Entretanto, apesar de os amplos poderes legislativos do Presidente da República aparentemente livrarem o Executivo presidencialista brasileiro dos entraves gerados pela existência de múltiplos *veto players* (típica em regimes presidenciais)²¹, esses atores continuam a existir, sendo de crucial importância quando se leva em consideração a natureza multipartidária das coalizões governativas. Medidas provisórias permitem ao Presidente driblar o Congresso por algum tempo, editando legislação favorável ao seu plano de governo, permitindo a ele agir no momento. De decreto em decreto, é até possível que um Presidente

²⁰ Usei anteriormente a expressão “poder de iniciativa legislativa”; trata-se do mesmo conceito.

²¹ Ressalte-se que, ao falarmos de presidencialismo típico ou tradicional, aludimos ao modelo original do presidencialismo norte-americano, no qual a separação dos poderes cria um sistema de pesos e contrapesos caracterizado pela existência de diferentes órgãos públicos com poder de veto.

chegue ao fim de seu mandato, mesmo que depois nenhum deles seja convertido em lei permanente pelo Legislativo. No entanto, não existe decreto que consiga salvar o mandato de um Presidente quando este se vê abandonado e hostilizado pelas lideranças partidárias de sua coalizão. Estas possuem o **poder de veto definitivo**: o poder de encerrar prematuramente o mandato presidencial. O *impeachment* é o mais poderoso poder de veto que os parlamentares possuem no presidencialismo de coalizão brasileiro. Quando a coalizão se enfraquece e se desfaz, a probabilidade de sua ocorrência aumenta. Este tópico será abordado a seguir, no capítulo final desta dissertação.

CAPÍTULO 7

IMPEACHMENT: SUPREMACIA DO LEGISLATIVO?

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, até o presente momento (2018), transcorreram sete mandatos presidenciais: 1990-1994, 1995-1998, 1999-2002, 2003-2006, 2007-2010, 2011-2014, 2015-2018. Quatro candidatos foram diretamente eleitos para ocupar a Presidência da República: Fernando Collor de Mello (PRN), Fernando Henrique Cardoso (PSDB), Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Dilma Rousseff (PT). Houve reeleição consecutiva dos três últimos Presidentes da República. Desse total de quatro Presidentes eleitos desde a entrada em vigor da nova Constituição, dois sofreram processo de *impeachment*, sendo removidos da Presidência antes da conclusão de seus mandatos: Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016). Com a remoção de ambos, automaticamente sucederam-lhes os Vice-Presidentes, incumbidos de concluir o período fixo de quatro anos do mandato presidencial: Itamar Franco (1992-1994) e Michel Temer (2016-2018).

É notório, portanto, que metade dos Presidentes eleitos no Brasil desde 1988 tenha sido removida da Presidência à qual ascenderam via eleições livres e democráticas. Ambos Collor e Dilma saíram da Presidência via condenação pelo Congresso Nacional, julgados em processo de *Impeachment*. Na literatura, o *impeachment* é tido como um mecanismo de destituição do Poder Executivo de uso raro e excepcional previsto na maioria dos regimes presidencialistas, no qual o Poder Legislativo (às vezes, em associação com o Poder Judiciário) se encarrega de exonerar o Chefe de Governo caso se considere que houve violação das leis nacionais. O *impeachment* do primeiro e da quarta Presidente desde o retorno das eleições diretas parece indicar uma vulgarização deste mecanismo que por muito tempo considerou-se como algo excepcional a ser utilizado apenas como último recurso em situações de emergência ou crise política. Resta saber o que pode estar por trás desta banalização do mecanismo que permite destituir o Chefe do Poder Executivo brasileiro.

CRISE DE GOVERNABILIDADE

À primeira vista, a banalização do recurso ao *impeachment* como mecanismo de destituição do Presidente da República poderia indicar que o regime democrático no Brasil está sob ameaça. Essa opinião é condizente com a argumentação clássica de autores como Linz e Valenzuela, para quem o abuso do *impeachment* seria percebido como uma consequência óbvia do acirramento das disputas por legitimidade entre Executivo e Legislativo. A independência eleitoral entre os mandatários de ambos os Poderes está por trás da “dupla-legitimidade democrática” em sistemas presidencialistas; logo, havendo confrontação entre a Presidência e o Congresso, ambas as partes reivindicam para si o título de representantes da Nação brasileira. Quanto mais ácido o confronto entre Executivo e Legislativo, maior o desgaste das instituições representativas e, portanto, do regime democrático. Por essa razão é que Linz (1990) afirmava que o presidencialismo é um sistema de governo menos propício à preservação da ordem democrática do que o parlamentarismo.

No entanto, há quem afirme que os casos recentes de *impeachment* no Brasil indicam justamente o contrário desse cenário pessimista. Marcus André Melo (2016), por exemplo, é da opinião de que a destituição da Presidente Dilma Rousseff – apesar de demonstrar a existência de uma crise política nacional – serviu para comprovar a força e resiliência das instituições públicas da democracia brasileira, em particular do sistema judiciário (p. 50). De acordo com Melo (*idem*), o recurso ao processo de *impeachment* em 2016 sugere não o enfraquecimento da ordem constitucional democrática, mas **o esgotamento do modelo de governo brasileiro**: o presidencialismo de coalizão (p. 52).

O esgotamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, por sua vez, seria resultado da astronômica fragmentação partidária brasileira, situação que ilustra bem a dicotomia “representatividade *versus* governabilidade” que aflige as democracias multipartidárias. Por mais que o suporte legislativo não seja um pré-requisito formal para a formação ou dissolução do governo executivo em sistemas presidencialistas, ainda assim, o fértil multipartidarismo brasileiro requer que na prática haja a formação de coalizões legislativas estáveis para viabilizar a administração presidencial (Melo, 2016: 57).

Ora, a alta fragmentação partidária brasileira significa que qualquer Presidente precisa costurar uma ampla coalizão com partidos de médio e pequeno porte de modo a consolidar uma maioria legislativa que, sozinho, nenhum partido político é capaz de obter. Coalizões amplas

são perigosas por serem instáveis, principalmente quando os diversos atores políticos nelas amalgamados advêm de nichos ideológicos distantes e discrepantes entre si. Quanto maior a diversidade de opiniões e interesses, maior a dificuldade de se formar consensos e, portanto, mais instável a governabilidade. Segundo Melo (2016), esse parece ter sido o caso observado no Brasil, onde a pulverização partidária e dificuldades de diálogo entre os membros das coligações governistas culminaram com o *impeachment* de Dilma:

Nas administrações PT de Lula e Rousseff, o vasto tamanho das coalizões governistas não foi a única coisa que aumentou: a heterogeneidade ideológica interna delas também cresceu. A distância ideológica média entre o partido do presidente e seus parceiros de coligação expandiu-se 400% entre meados de 1990 e meados de 2000. O peso do próprio partido do presidente diminuiu criticamente tanto dentro da coalizão governista como no Congresso em geral. Em outubro de 2014, o PT perdeu 18 cadeiras na Câmara dos Deputados, diminuindo sua representatividade de 17% para apenas 13%. Isso fez do negócio de construir e manter coalizões algo ainda mais crucial (p. 58).

Pode-se argumentar, portanto, que a fragmentação partidária tornou o presidencialismo de coalizão brasileiro um modelo de governo inviável, visto que a heterogeneidade dos atores políticos torna imprevisível a duração de qualquer aliança interpartidária que possa ter se formado durante as eleições presidenciais. A diversidade de atores políticos amplia o número de *veto players* com os quais o Presidente da República precisa lidar, diminuindo a eficiência de sua administração – algo que carrega consigo as sementes do descontentamento público, com o potencial de gerar a impopularidade necessária para encorajar opositores e dissidentes políticos a arquitetarem a remoção de um presidente que não é mais de seu agrado.

O argumento de Melo (2016) de que a fragmentação partidária parece estar por trás da instabilidade da administração presidencial pode ser comprovado ao se analisar os casos empíricos de *impeachment* de Fernando Collor e Dilma Rousseff.

Quando Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência da República, em 1990, havia 19 partidos políticos representados na Câmara dos Deputados, onde o partido do Presidente Collor – PRN – constituía a 5ª maior bancada legislativa, com 40 deputados eleitos. O PRN de Collor coligou-se a apenas três outros partidos de baixíssima expressividade naquele momento (PSC, PTR e PST), angariando com isso mais 10 deputados para a base de apoio do Governo. Logo, contando com o suporte de apenas 50 deputados (ou 9.94% dos assentos da Câmara na legislatura de 1990-1994), Fernando Collor viu-se o líder de um governo minoritário. Tendo sido incapaz de formar uma ampla coalizão dentro do Congresso, e possuindo o apoio de meros

10% dos deputados (Gráfico 5-A), o Presidente Collor não pôde governar em cooperação com o Legislativo, tendo recorrido, portanto, à única opção que lhe restava: o uso intensivo das medidas provisórias (Liñán, 2007: 17). Ao adotar um estilo autoritário de governo, Collor isolou-se das demais forças políticas do Congresso Nacional, de modo que quando escândalos de corrupção atingiram seu governo e a população protestou em massa por sua renúncia, o Congresso Nacional não tinha porquê blindar o Executivo da ira popular, aprovando em menos de 100 dias a deposição de Collor, com a maioria esmagadora dos votos (ver Gráfico 5-B).

GRÁFICO 5-A

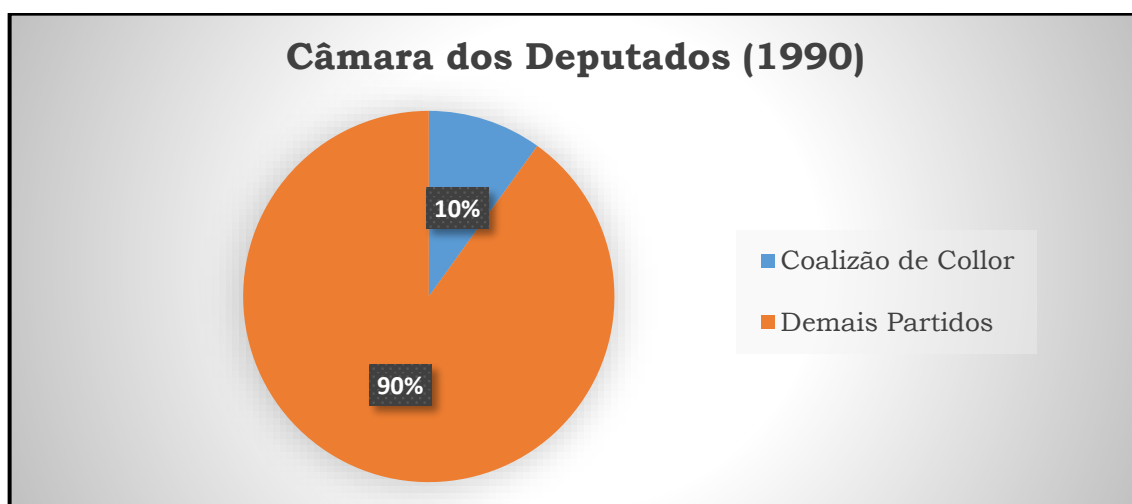
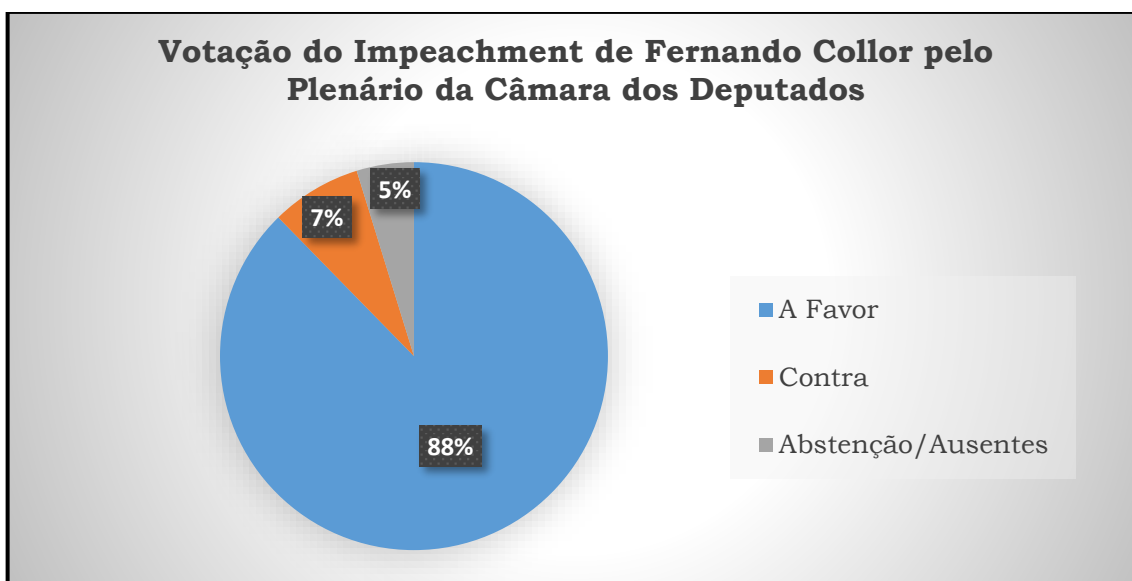


GRÁFICO 5-B



Apesar de à princípio contar com o suporte de 10% da Câmara dos Deputados, apenas 7% dos deputados foi contrária à abertura do processo de *impeachment* de Collor pelo Senado, indicando que houve dissidência dentro de sua própria base aliada. No julgamento pelo Senado, 76 senadores votaram pela remoção de Collor da Presidência da República, contra apenas 3 votos contrários.

No caso da ex-presidente Dilma, observou-se um Governo que assumiu a chefia do Executivo com o apoio da maioria legislativa mas viu sua coalizão se dissolver e se aliar às forças de oposição no Congresso Nacional. Reeleita, Dilma foi empossada com um segundo mandato consecutivo em 2014, contando com uma coalizão de 9 partidos, liderada pelo seu partido (PT), que sozinho possuía a segunda maior representação no Congresso Nacional (82 parlamentares), atrás apenas do PMDB, seu aliado com 84 parlamentares. Na Câmara dos Deputados, o PT tinha a maior bancada partidária: 70 deputados. No total, a coalizão governista forjada no início do segundo mandato da Presidente Dilma conferiu ao Governo o suporte de 304 Deputados e 53 Senadores, assegurando uma maioria legislativa absoluta em ambas as Casas do Congresso Nacional: 59.26% da Câmara dos Deputados e 65.43% do Senado Federal (ver Gráficos 6-A e 6-B).

Pelas regras do presidencialismo de coalizão, Dilma Rousseff deveria ter usufruído de uma excelente governabilidade. No entanto, após longos e tumultuados 274 dias, o julgamento de *impeachment* demonstrou que a existência de uma coligação governista majoritária no Parlamento no início do mandato presidencial não significa que o Presidente chegará ao final de seu mandato com sua aliança interpartidária intacta.

GRÁFICO 6-A

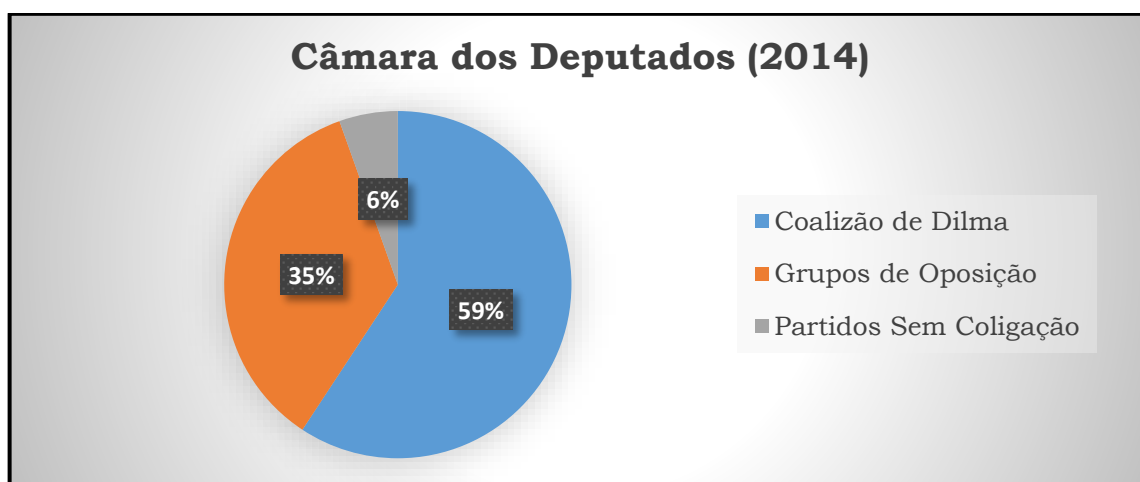
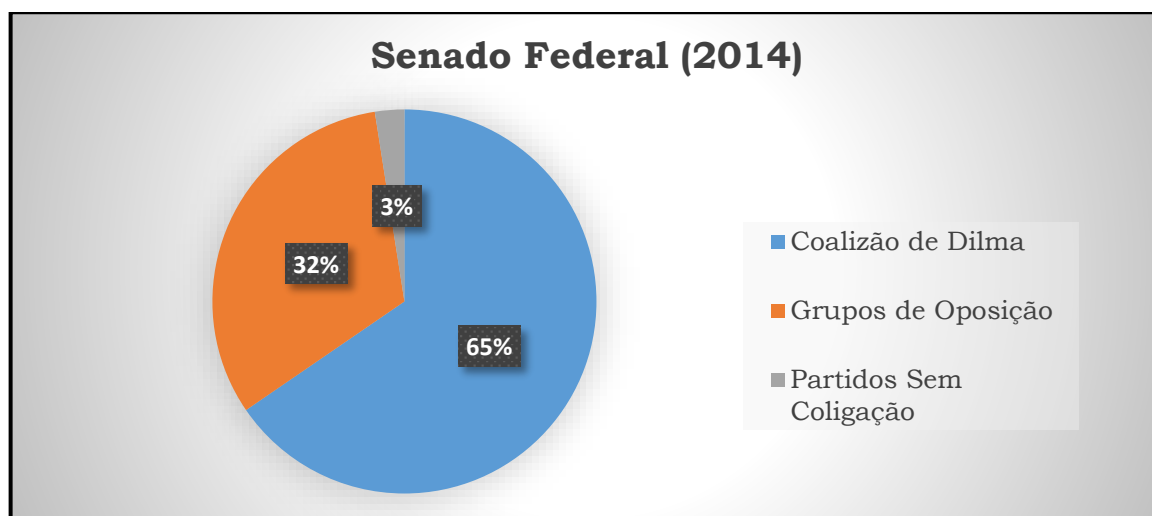


GRÁFICO 6-B



Durante o segundo mandato de Dilma Rousseff foi possível observar um Poder Legislativo mais assertivo no Brasil, um parlamento menos submisso às vontades emanando da “imperial” Presidência da República. Conforme aponta o autor Marcus André de Melo:

Em 2015, dois-terços de todos os projetos de lei foram propostos não por Dilma, mas pelos parlamentares. Enquanto isso, votações nominais mais do que triplicaram, aumentando de 92 votações em 2014 para 300 em 2015. [...]. Além disso, o Governo viu o Congresso bloquear ou debilitar suas iniciativas para combater a crise fiscal. Um novo Legislativo mais assertivo é o outro lado da moeda que se tem quando há fraturas dentro da coalizão governista (p. 59).

Compreende-se melhor o desmantelamento da coligação governista durante o segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff quando se avalia a diversidade do alinhamento ideológico dos partidos nela aglutinados: Extrema-Esquerda (PCdoB), Esquerda (PT), Centro-Esquerda (PDT/PROS), Centro (PMDB/PSD), Centro-Direita (PR/PRB) e Direita (PP). Diante dessa coligação que, em qualquer sistema parlamentarista seria – no mínimo – incoerente, não é de se surpreender que haja fraturas e conflitos internos, nem, portanto, que tal aliança se desfça quando a mídia e a sociedade se unem para condenar o Governo e exigir a saída do chefe do Executivo. A divergência, e mesmo a discrepância de interesses e valores político-ideológicos facilita o contato e a aproximação de partidos da base governista com aqueles partidos de oposição que partilham o mesmo *habitat* no espectro das ideologias políticas!

GRÁFICO 6-C

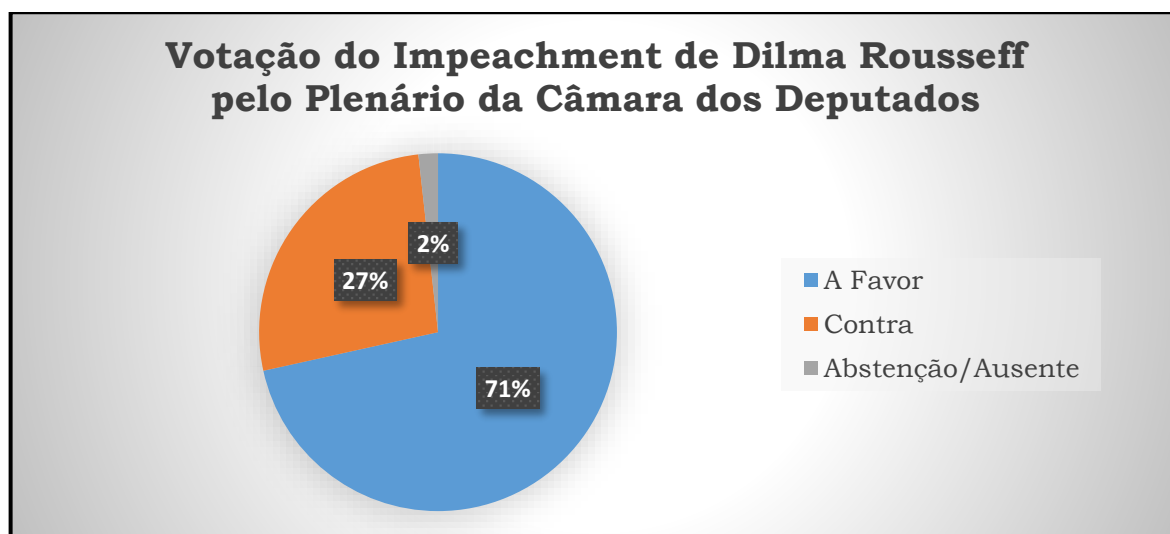
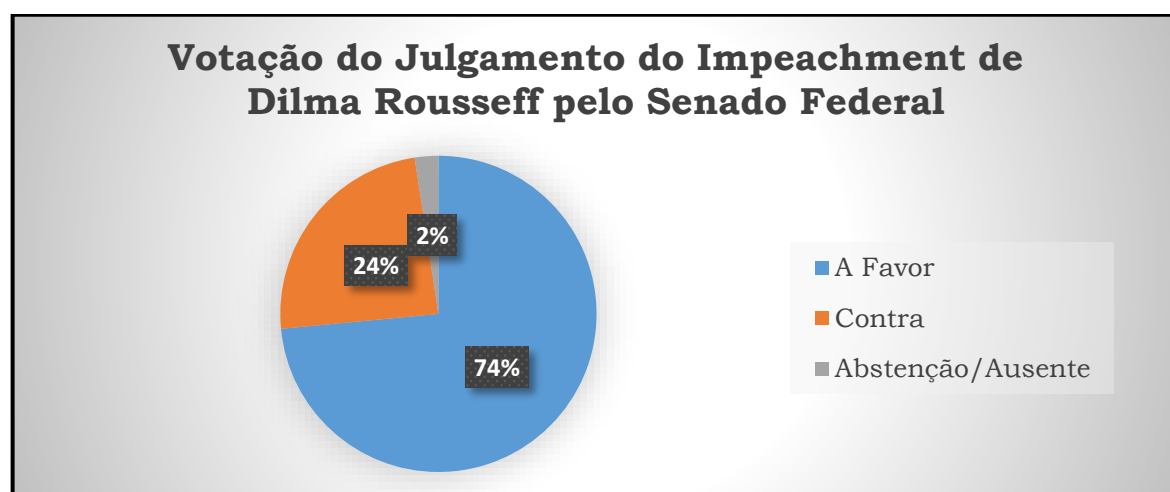


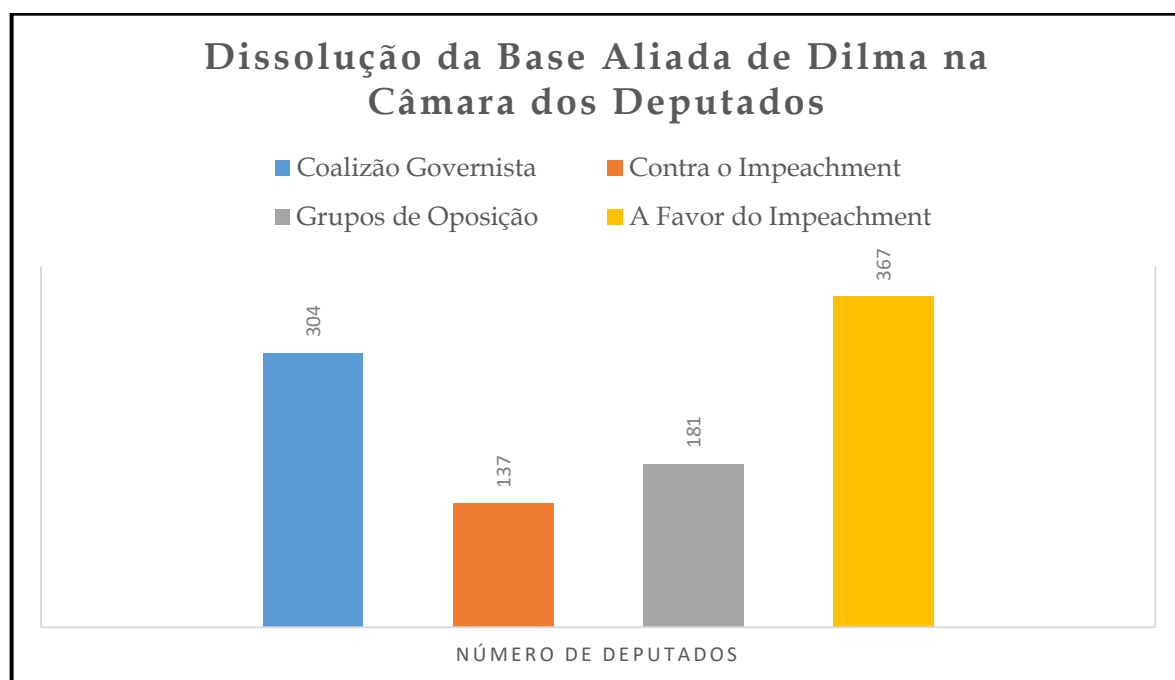
GRÁFICO 6-D



Nos gráficos 6-C e 6-D estão ilustrados, respectivamente, os votos que os membros da Câmara dos Deputados deram quanto à instauração do processo de *impeachment* e os votos dos membros do Senado sobre a exoneração de Dilma Rousseff de seu ofício na Presidência da República. Observe-se que a Presidente que contava com o suporte legislativo de 59% da Câmara no início de seu governo viu-o reduzido a apenas 27%, ao mesmo tempo em que seu apoio dentro do Senado caiu de 65% para 24%. É por demais explícito que houve uma debandada de parlamentares que antes faziam parte da coalizão do Partido dos Trabalhadores (PT). O gráfico 6-E abaixo ilustra este fato. Os grupos de oposição ao Governo Dilma contavam com apenas 181 deputados na Câmara, mas o número de deputados favoráveis ao *impeachment*

da Presidente foi de 367, de modo que a oposição não pode ser responsabilizada pela instauração do processo que exonerou a chefe do Executivo. Dos 304 deputados que pertenciam à coalizão governista, apenas 137 se posicionaram contra o impeachment, indicando que os restantes 167 deputados da base aliada abandonaram a coligação e se aliaram às forças partidárias de oposição.

GRÁFICO 6-E



PARLAMENTARIZAÇÃO DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO?

Anteriormente foi dito que o sistema político brasileiro é caracterizado pelo paradoxo de um Poder Executivo que é ao mesmo tempo forte e fraco: ele é forte porque dotado com funções legislativas atípicas que em muito superam as atribuições tradicionais do Executivo no presidencialismo; ao mesmo tempo, ele é fraco porque depende da colaboração de uma coalizão multipartidária para ter estabilidade e governabilidade. Por muito tempo, prevaleceu na percepção popular da sociedade brasileira e no discurso político a imagem de um Presidente da República com superpoderes. Essa imagem, porém, tem ficado comprometida à medida em que o funcionamento do verdadeiro jogo político dentro das instituições nacionais se torna cada vez mais evidente. Se o *impeachment* de Fernando Collor não foi o suficiente para arranhar o mito do “presidente todo-poderoso”, esse mito foi com certeza desmascarado com o *impeachment*

de Dilma Rousseff. Com ele, a população brasileira aprendeu uma lição muito importante: a liberdade de ação do Presidente da República e até mesmo sua permanência no cargo máximo da administração pública estão ambas sujeitas à vontade da maioria do Congresso Nacional. Ou seja, em última instância, o Poder Executivo está subordinado ao Poder Legislativo. Qualquer semelhança com o *modus operandi* dos sistemas parlamentaristas não é mera coincidência.

Alguns autores (John Carey, Marsteintredet & Berntzen) têm observado uma tendência de “parlamentarização” dos regimes presidencialistas em países da América Latina, sugerindo que o recurso recorrente a julgamentos de *impeachment* ou a declarações de incapacidade por parte dos órgãos legislativos contra o chefe do Executivo se assemelha – na prática – ao voto de não-confiança característico dos sistemas parlamentaristas (Liñán, 2007: 205-206). A despeito da separação orgânica dos poderes em sistemas presidencialistas, a independência eleitoral do mandato presidencial demonstrou estar condicionada aos constantes arranjos e desarranjos de poder dos mandatários legislativos.

Aníbal Pérez-Liñán (2007) faz uma abordagem interessante e abrangente deste impactante fenômeno político que é o *impeachment* de um Presidente da República eleito pelo voto popular. Baseando-se nos processos de *impeachment* presidencial que se proliferaram na América Latina a partir dos anos 1992 – onde o *impeachment* de Collor no Brasil parece ter servido de exemplo catalizador para os demais países da região – Liñán elabora sua tese de que o *impeachment* se tornou o principal mecanismo de solução de crises políticas nos países latino-americanos, uma alternativa constitucional e democrática a problemas que antes costumavam ser solucionados por meio de golpes militares.

Com o fim da Guerra Fria, a democratização política e liberalização dos meios de comunicação, as circunstâncias socioculturais internacionais e domésticas dos países latino-americanos gerou fortes constrangimentos à utilização de golpes militares como resposta para as crises políticas que sempre assolam o continente. As elites políticas precisaram adotar novas ferramentas para superar o que o autor chama de “crises presidenciais” – situações de grave confrontação entre os poderes Executivo e Legislativo, quando um dos ramos do governo tem como objetivo a dissolução da instituição oponente (p. 7). Ora, o *impeachment* é um mecanismo de remoção do Chefe de Governo que sempre esteve presente nas constituições dos regimes presidencialistas – mas raramente utilizado. Diante da inviabilidade de adotar o tradicional mecanismo latino-americano de remoção de governantes eleitos (intervenção militar), as forças políticas representadas nos parlamentos nacionais preferiram explorar essa possibilidade quase

que desconhecida, porém sempre prevista pelas constituições presidencialistas. Com isso, tinha-se a grande vantagem de preservar intacta a ordem constitucional democrática, mantendo o poder político na esfera da sociedade civil.

De acordo com Liñán (2007), a proliferação de *impeachments* por toda a América Latina desafiou duas premissas básicas que geralmente se têm a respeito do presidencialismo latino-americano. Primeiro, ficou demonstrado que através do *impeachment* é possível superar as crises entre o Executivo e Legislativo sem acarretar na quebra da ordem democrática; logo, a premissa clássica (de autores como Linz) de que o sistema presidencialista é desfavorável à manutenção da democracia por ser incapaz de superar tais crises foi gravemente enfraquecida. Em segundo lugar, ficou demonstrado que os Presidentes latino-americanos não são tão poderosos como se imaginava, e que os legisladores são sim capazes de se contrapor ao Executivo e mantê-lo sob limites (p. 5).

É inegável, portanto, que nesses últimos anos têm havido um gradual fortalecimento dos órgãos do Poder Legislativo nos países da América Latina, incluindo-se aí exemplo brasileiro. Nas palavras de Liñán:

Desafiando a tradição, os eventos políticos na virada do século provaram que os legisladores estavam se tornando cada vez mais capazes e interessados em servirem como agentes da *accountability* democrática. Essa nova tendência veio como uma surpresa numa região onde o *impeachment* – apesar de ter sido contemplado pelas constituições – era virtualmente desconhecido. [...].

A repentina multiplicação dos casos de *impeachment* desde 1992 sugere que o padrão de fraqueza parlamentar tradicionalmente manifestada pela falta de *accountability* do presidente também estava mudando rapidamente (p. 5-6).

Importa aqui lembrar que já desde a Constituição Americana (1789) que o *impeachment* tinha por intento servir não como um julgamento criminal, mas sim como um procedimento político que permitia ao Senado remover o Presidente de seu cargo; ou seja, o *impeachment* de um presidente sempre foi um ato político iniciado pela legislatura (Liñán, 2007: 6-7). Ou seja, desde os primórdios o sistema presidencialista de governo já antecipava a necessidade de se submeter o Poder Executivo ao escrutínio e à autoridade do Poder Legislativo. Para haver democracia e liberdade é crucial que a voz da maioria prevaleça sobre aquele que detém a coroa – mesmo que seja uma coroa com um curto prazo de validade.

CONCLUSÃO

O presidencialismo brasileiro está em crise? Sim, está. Por quê? Porque aquilo que deveria ser sua principal qualidade – a estabilidade do Poder Executivo que é proporcionada pelo mandato presidencial de duração fixa – revelou-se um mito, uma promessa que não pode ser mantida devido ao *modus operandi* da democracia brasileira.

O promíscuo sistema partidário brasileiro garante que o presidencialismo aqui enraizado não consiga superar as dificuldades de governação que também afetam o parlamentarismo multipartidário. O imperativo de formação de coalizões é o mesmo no Brasil como o é em democracias parlamentares europeias como a Itália e a Alemanha. A diferença, porém, é que no Velho Mundo a prática está de acordo com as regras escritas, enquanto no Brasil a lógica do funcionamento do jogo político entra muitas vezes em contradição com as premissas basilares do presidencialismo, sobretudo a que diz respeito à separação institucional entre os poderes Executivo e Legislativo.

A Constituição de 1988 atribuiu diversos poderes legislativos ao Presidente da República para que este pudesse superar as dificuldades inerentes a um sistema multipartidário fragmentado que torna qualquer parceria com os representantes legislativos numa empreitada desgastante e demorada. Governar via edição de decretos temporários – as medidas provisórias – se torna uma opção inevitável para qualquer presidente que se veja contrariado por uma forte oposição dentro do Congresso Nacional ou sempre que o Executivo veja urgência na implementação de seus planos de governo. Esse estilo de governação, porém, é interpretado como autoritário, e cria ressentimento entre os parlamentares, sobretudo àqueles ligados às forças de oposição e mesmo àqueles que, apesar de pertencerem à base aliada do Governo, se sentem negligenciados ou excluídos do processo de tomada de decisão. Ao negligenciar seus aliados no parlamento, um presidente aumenta as chances de ver sua base de apoio diminuir, e de ver amigos insatisfeitos somarem forças com seus inimigos e adversários.

A estabilidade do presidencialismo brasileiro demonstra ser fruto não da rigidez de um mandato eleitoral fixo, mas sim da governabilidade que o Executivo é capaz de fomentar ao angariar o suporte de uma maioria legislativa. Quem estabiliza o Governo é sua coalizão multipartidária dentro dos órgãos legislativos. Logo, se a coalizão se enfraquece e se desfaz, o

fim do mandato presidencial está próximo – independentemente do tempo que faltar para as próximas eleições. E se o governo não cai, pode-se ter certeza que ele deixará de governar, aguardando imóvel e impotente a conclusão do mandato presidencial.

Sendo assim, conclui-se que a República Federativa do Brasil é um regime democrático presidencialista com fortes inclinações parlamentaristas. A crise do sistema político brasileiro, portanto, consiste na convivência de uma estrutura presidencial em choque com práticas parlamentaristas que têm se intensificado com o passar do tempo. No final das contas, constata-se que o equilíbrio previsto pela teoria da tripartição dos poderes está se rompendo. Mais precisamente, o que ocorre é uma **mudança de protagonismo** por trás do histórico desrespeito ao equilíbrio entre os poderes no Brasil: se antes o Executivo reinava supremo, hoje esse reinado é cada vez mais contestado pelo Legislativo, que reivindica para si a primazia institucional da democracia brasileira. Tal como em séculos passados os parlamentos deslocaram para si o centro da vida política, despojando os monarcas de suas funções tradicionais, hoje no Brasil se testemunha um Poder Legislativo ascendente e audacioso, capaz de remover da Presidência indivíduos alçados ao poder pelo voto popular.

A contradição crescente entre forma e conteúdo, entre instituições presidencialistas e práticas parlamentaristas é a grande força por trás da crise do sistema presidencialista brasileiro, crise essa que tem o potencial de corroer os pilares das instituições representativas e subverter a ordem constitucional democrática. Superar essa contradição requer reconhecer as práticas parlamentaristas que já se fazem presentes e legitimá-las com a adoção da configuração legal-institucional adequada a seu funcionamento, de modo que a instabilidade do Executivo deixe de ser encarada como um problema e passe a ser compreendido como uma consequência natural e inevitável do processo democrático, onde as forças políticas estão em constante mutação e, por isso mesmo, precisam de flexibilidade para alçar ao poder os indivíduos e partidos que melhor respondem aos anseios da população, sem a obrigação de se esperar pela conclusão dos mandatos dos antecessores. O parlamentarismo oferece ferramentas para superar crises políticas e de governo mais eficazes do que o *impeachment* do presidencialismo. Crises políticas são uma constante em sociedades heterogêneas como a brasileira, onde a diversidade cultural e socioeconômica se reflete na diversidade partidária. Logo, em vez de fazer das crises políticas uma tragédia que enfraquece a democracia, é mais saudável admitir sua normalidade e adotar o sistema de governo que melhor lida com sua ocorrência.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio. (1988). Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Vol. 31, No.1, pp. 5-34. Recuperado de: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>
- AMORIM NETO, Octavio. (2006). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer/Editora FGV.
- ANDRADE, Régis de Castro. (1991, setembro). Presidencialismo e Reforma Institucional no Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, No. 24, pp. 5-26. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/1n/n24/a02n24.pdf>
- BATISTA, Mariana. (2016, março). O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 24, No. 57, pp. 127-155. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245705>
- BATISTA, Mariana. (2013, novembro). O Poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, Vol. 19, No. 2, pp. 449-473. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762013000200009>
- Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. *Constituição da República Federativa do Brasil* (32ª Edição). (2010). Brasília: Edições Câmara. Recuperado de: <http://bd.camara.gov.br/bd/>
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7ª Edição). Coimbra: Edições Almedina.
- CAREY, John M. (2005). Presidential versus Parliamentary Government. In: C. Menard & M. Shirley (Ed.), *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer, pp. 91-122.
- CHEIBUB, José Antônio, & LIMONGI, Fernando. (2002). Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review of Political Science*, Vol. 5, pp. 151-179. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.5.102301.084508>

- ELGIE, Robert. (2005, fevereiro). From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies? *Democratization*, Vol. 22, No. 1, pp. 106-122. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1351034042000317989>
- FILHO, Manuel Gonçalves Ferreira. (2015). *Princípios Fundamentais do Direito Constitucional* (4ª Edição). Rio de Janeiro: Editora Saraiva.
- HOROWITZ, Donald L. (1990). Comparing Democratic Systems. *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4, pp.73-79. <https://doi.org/10.1353/jod.1990.0056>
- KINZO, Maria D’Alva Gil. (2009). Governabilidade, Estrutura Institucional e Processo Decisório no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, Vol. 2, No. 3, pp. 9-25. Recuperado de: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/16/16
- LENZA, Pedro. (2010). *Direito Constitucional Esquematizado* (14ª Edição). Rio de Janeiro: Editora Saraiva.
- LIJPHART, Arend (Ed.). (1992). *Parliamentary versus Presidential Government* (1ª Edição). Oxford, New York: Oxford University Press.
- LIMONGI, Fernando. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos CEBRAP*, (76), 17-41. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>
- LIÑÁN, Aníbal Pérez. (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- LINZ, Juan J. (1990, janeiro/abril). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, pp. 51-69. Recuperado de: <http://muse.jhu.edu/issue/12206>
- LINZ, Juan J. (1990). The Virtues of Parliamentarism. *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4, pp. 84-91. <http://doi.org/10.1353/jod.1990.0059>
- MAHONEY, James, & RUESCHEMEYER, Dietrich. (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MAINWARING, S., & SHUGART, M. (1997). Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, pp. 449-471. <http://doi.org/10.2307/422014>

MARSTEINTREDET, Leiv, & BERNTZEN, Einar. (2006). *Latin American Presidentialism: Reducing the Perils of Presidentialism through Presidential Interruptions*. Paper read at the Workshop on Parliamentary Practices in Presidential Systems. ECPR Joint Sessions of Workshops: Nicosia, Cyprus, April 25-30.

MEDEIROS E ALBUQUERQUE, José Joaquim de Campos da Costa. (1932). *Parlamentarismo e Presidencialismo no Brasil*. Editor Calvino Filho, 2006 (digitalização da edição em papel). Recuperado de: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/parlamentarismo.html>

MELO, Marcus André. (2016, abril). Crisis and Integrity in Brazil. *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 2, pp. 50-65. Recuperado de: <http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Melo-27-2.pdf>

MENDES, Gilmar Ferreira, & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. (2016). *Curso de Direito Constitucional* (11ª Edição). Rio de Janeiro: Editora Saraiva.

MIRANDA, Jorge. (2016). *Cursos de Direito Constitucional*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

MONTESQUIEU, Baron de. (2010). *Do Espírito das Leis / Montesquieu* (Coleção a obra-prima de cada autor, vol. 9). (Roberto Leal Ferreira, Trad.). São Paulo: Martin Claret. (Obra original publicada em 1748).

Portal da Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. Projetos de Lei e Outras Proposições. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>

SHUGART, Matthew S., & CAREY, John M. (1992). *Presidents and Assemblies / Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, New York: Cambridge University Press. Recuperado de: https://books.google.com.br/books?id=ZMuFhQ75b64C&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

SILVA, José Afonso. (1990). Presidencialismo e Parlamentarismo no Brasil. *Revista de Ciência Política*, Vol. 33, No. 1, pp. 9-32. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/59806/58136>

SILVA, José Afonso. (2017). *Curso de Direito Constitucional Positivo* (40ª Edição). São Paulo: Malheiros Editores.

STEPAN, Alfred. (1990, janeiro/abril). Parlamentarismo x Presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual. *Estudos Avançados*, Vol. 4, No. 8, pp. 96-107.

Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v4n8/v4n8a07.pdf>

Tribunal Superior Eleitoral. Partidos. Partidos Políticos. Disponível em:

<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>

TSEBELIS, George. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. University of California in Los Angeles. Recuperado de:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.466.977&rep=rep1&type=pdf>

VALENZUELA, Arturo. (1991, setembro). A Opção Parlamentarista para a América Latina. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, No. 24, pp. 55-71. Recuperado de:

<http://www.scielo.br/pdf/1n/n24/a04n24.pdf>

VERNEY, Douglas V. (1992). Parliamentary Government and Presidential Government. In Arend Lijphart (Ed.). *Parliamentary versus Presidential Government* (Chap. 1, pp. 31-47). Oxford, New York: Oxford University Press.

WWW.ISCSP.ULISBOA.PT